TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ KAPASİTE

TÜRKİYE'DEN BULGULAR

Doktora Tezi

Elmas YELKESEN

ANKARA, 2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ KAPASİTE

TÜRKİYE'DEN BULGULAR

Doktora Tezi

Elmas YELKESEN

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Barış ÖVGÜN

ANKARA, 2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ KAPASİTE

TÜRKİYE'DEN BULGULAR

Bütünleşik Doktora Tezi

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Barış ÖVGÜN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı	İmzası
1-Prof. Dr. A. Argun AKDOĞAN	
2-Prof.Dr. Barış ÖVGÜN	
3-Prof.Dr. Can Umut ÇİNER	
4-Prof. Dr. Gökhan ORHAN	
5-Doç. Dr. Ozan ZENGİN	

Tez Savunması Tarihi

15.06.2023

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Prof. Dr. Barış ÖVGÜN danışmanlığında hazırladığım "Kamu Yönetiminde İdari Kapasite Türkiye'den Bulgular" (Ankara.2023) " adlı bütünleşik doktora tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih:
Adı-Soyadı ve İmza
Elmas YELKESEN

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....İ

TABLOLAR.....Vİ

ŞEKİLLER.....Vİİİ

KISALTMALAR.....İX

TEŞEKKÜR……...xi

GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE KURAMSAL GELİŞİMİ AÇISINDAN KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ KAPASİTE

1. KAPASİTE KAVRAMI.....17

1.1. DEVLET KAPASİTESİ.....19

1.1.1. Göstergeleri ve Uygulama Araçları.....22

1.1.1.1. Göstergeleri.....24

1.1.1.1.1. Güç/İktidar.....25

1.1.1.1.2. Devletin Yönetim Şekli/Biçimi.....29

1.1.1.1.3. Elitler/ Seçkinler.....31

1.1.1.2. Uygulama Araçları.....33

1.1.1.2.1. Otorite.....33

1.1.1.2.2. Yasa Yapma/Hukuk Sistemi.....36

1.1.1.2.3. Vergi Koyabilme.....38

1.2. POLİTİKA KAPASİTESİ.....39

1.2.1. Göstergeleri ve Uygulama Araçları 41
1.2.1.1. Göstergeleri 41
1.2.1.1.1. Politik İstikrar ve Hesap Verebilirlik 41
1.2.1.1.2. Eşgüdüm 42
1.2.1.2. Uygulama Araçları 43
1.2.1.2.1. Politika Oluşturma 43
1.2.1.2.2. Politika Uygulama 44
1.3. İDARİ KAPASİTE 45
1.3.1. Göstergeleri ve Uygulama Araçları 47
1.3.1.1. Göstergeleri 47
1.3.1.1.1. Bürokratik Özerklik 48
1.3.1.1.2. Bürokratik Kapasite 50
1.3.1.1.3. Devletin Yönetim Şekli 51
1.3.1.2. Uygulama Araçları 51
1.3.1.2.1. İdari Reform 51
1.3.1.2.2. Kaynak Dağıtımı/Yönetimi 52
1.4. KAMU SEKTÖRÜ KAPASİTESİ 53
1.5. KURUMSAL KAPASİTE 54
2. TEORİK GELİŞİMİ AÇISINDAN İDARİ KAPASİTE 54
2.1. KAPASİTE KAVRAMI NASIL ORTAYA ÇIKTI? 55
2.1.1. Teorik Eksen: Yeni Sağ ve Yeni Kamu İşletmeciliği 58
2.1.2. Yöntem: Metin Analizi ve Politika Transferi 65
2.1.3. Örneklem: Uluslararası Örgütler ve Türkiye 72
2.2. İDARİ KAPASİTE KAVRAMININ KURAMSAL/TEORİK GELİŞİMİ 74
2.2.1. *"İdari Faaliyet"* Olarak İdari Kapasite 76

2.2.2. *"Politika Belirleyici ve Uygulayıcı"* Olarak İdari Kapasite..... 90

2.2.3. *"Performans Öncülü/Ölçütü"* Olarak İdari Kapasite 101

3. DEĞERLENDİRME 105

İKİNCİ BÖLÜM
İDARİ KAPASİTE VE ULUSLARARASI ÖRGÜTLER

1. TARİHSEL GELİŞİMİ AÇISINDAN ULUSLARARASI ÖRGÜTLER 116

2. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ODAĞINDA İDARİ KAPASİTE KAVRAMI..... 120

2.1. ULUSAL KALKINMA İÇİN İDARİ KAPASİTE 125

2.1.1. "İdari Kabiliyet-Kamu Yönetimi- Teknik ve İdari Yardım Kullanıcısı" Olarak İdari Kapasite (1948-1970) 125

2.1.2. " Küçülen Devletin Etkinlik Ölçütü- İdari Reform Yapabilme Yeteneği" Olarak İdari Kapasite (1970-1980) 131

2.2. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA İÇİN İDARİ KAPASİTE..... 135

2.2.1. Sürdürülebilir Kalkınmanın Kurumsallaşma Sürecinde *"İdari Kapasite"* (1972-2000)…..... 138

2.2.2. *"Binyıl Kalkınma Amaçları"* için İdari Kapasite (2000-2015)..... 145

2.2.3. *"Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları"* İçin İdari Kapasite (2015-2030) 152

3. DÜNYA BANKASI VE ULUSLARARASI PARA FONU (IMF) AÇISINDAN İDARİ KAPASİTE..... 155

3.1. DÜNYA BANKASI AÇISINDAN İDARİ KAPASİTE KAVRAMI..... 155

3.2. ULUSLARARASI PARA FONU (IMF) KAPSAMINDA İDARİ KAPASİTE KAVRAMI 162

4. AVRUPA BİRLİĞİ BAĞLAMINDA İDARİ KAPASİTE 166

4.1. *"GENİŞLEME SÜRECİNİN KOŞULU"* OLARAK İDARİ KAPASİTE 166

4.1.1. Kavramın Aday Ülkeler İçin Kullanılışı 167

4.1.1.1. *"Demokratik Bütünleşme/Kapitalizme Eklemlenme Sağlayıcı"* Olan İdari Kapasiteden, *"Katılım Öncesi Sürecin Esası"* Olarak İdari Kapasiteye (1993-2022)……...172

4.1.1.2. Üyelik Sonrası Süreçte İdari Kapasite 181

5. EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATI (OECD) AÇISINDAN İDARİ KAPASİTE..... 184

5.1. ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNİN ADAYLIK SÜRECİNDE SIGMA BELGELERİNDE İDARİ KAPASİTE ODAĞI 184

5.2. BATI BALKAN ÜLKELERİNİN ADAYLIK SÜRECİNDE SIGMA BELGELERİNDE İDARİ KAPASİTE ODAĞI 197

6. DEĞERLENDİRME 200

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ KAPASİTE KAVRAMININ KAMU YÖNETİMİNE YANSIMALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

1. İDARİ KAPASİTE KAVRAMININ TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNE GİRİŞİ:*"TEKNİK BİR KAVRAM OLARAK KAPASİTEDEN İDARENİN GELİŞTİRİLMESİNE"* 222

2. AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE KAVRAMLA TANIŞMA *"KOŞUL OLARAK İDARİ KAPASİTEDEN KATILIM SÜRECİNİN ESASINA"* 226

3. EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATI(OECD) İLE TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ KAPASİTE 252

4. TÜRKİYE'NİN HAZIRLADIĞI BELGELERDE İDARİ KAPASİTE..... 262

4.1. "KAMU YÖNETİMİNİN İYİLEŞTİRİLMESİ İÇİN İDARİ KAPASİTE" KALKINMA PLANLARINDA İDARİ KAPASİTE KAVRAMI..... 263

4.1.1. *"İdarenin Yeterliliğini Kaybetmesinden Etkin Kamu Yönetimine"* Özel İhtisas Komisyonları Raporlarında İdari Kapasite 270
4.2. ULUSAL PROGRAMLARDA İDARİ KAPASİTE KAVRAMI *"KAYNAK YÖNETİMİ OLARAK İDARİ KAPASİTE"* 283
4.3. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARI İÇİN *"İDARİ KAPASİTEDEN KURUMSAL KAPASİTEYE DOĞRU"* BİR YÖN DEĞİŞTİRME Mİ? 295
5. DEĞERLENDİRME 306
SONUÇ 311
KAYNAKÇA 324
ÖZET 355
ABSTRACT 356

TABLOLAR

Tablo 1.1: Veri Zarflama Analizi Sonuçları……...13

Tablo 2.1: Devlet Gücünün İki Boyutu…….……..……31

Tablo 2.2: Göstergeleri ve Uygulama Araçlarıyla Kapasite Kavramları……..…...107

Tablo 4.1: BM ve İdari Kapasite Çerçevesi.……..313

Tablo 4.2: Dünya Bankası ve IMF'de İdari Kapasite Çerçevesi……315

Tablo 4.3: AB ve OECD'nin İdari Kapasite Çerçevesi……..316

GRAFİKLER

Grafik 3.1: Kamu Yönetimi Reformunun Stratejik Çerçevesi İlkesi (Değişkenleri)…..….257
Grafik 3.2: Kamu Hizmeti ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlkesi (Değişkenleri)…….258
Grafik 3.3: Politika Geliştirme ve Koordinasyon İlkesi (Değişkenleri)…….. 259
Grafik 3.4: Hesap Verebilirlik İlkesi (Değişkenleri)……260
Grafik 3.5: Hizmet Sunumu İlkesi (Değişkenleri)……260
Grafik 3.6: Kamu Mali Yönetimi İlkesi (Değişkenleri)……261

ŞEKİLLER

Şekil 1.1: Devlet Olma Matrisi……27

Şekil 1.2: Devlet Olma Matrisi Ülke Örnekleri……...28

Şekil 1.3: Kapasite Kavramları İlişkisi I……108

Şekil 1.4: Kapasite Kavramları İlişkisi II…….……..109

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AB	Avrupa Birliği
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AP	Avrupa Parlamentosu
APK	Araştırma, Planlama ve Koordinasyon
AT	Avrupa Toplulukları
ATI	Afrika Eğitim Enstitüsü
BKA	Binyıl Kalkınma Amaçları
BM	Birleşmiş Milletler
CAPTAC-DR	Orta Amerika, Panama ve Dominik Cumhuriyeti için Bölgesel Teknik Yardım Merkezi
CARTAC	Karayipler Bölgesel Teknik Yardım Merkezi
CCAMTAC	Orta Asya ve Moğolistan için Bölgesel Kapasite Geliştirme Merkezi
CDOT	Tayland Kapasite Geliştirme Ofisi
CICDC	Çin-IMF Kapasite Geliştirme Merkezi
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSÖ	Dünya Sağlık Örgütü
ECOSOC	Ekonomik ve Sosyal Konsey
ECOWAS	Batı Afrika Ülkeleri Ekonomik Topluluğu
EPTA	Genişletilmiş Teknik Yardım Programı
IAEG	Kuruluşlar Arası ve Uzman Grubu
IBRD	Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
IMF	Uluslararası Para Fonu
IMF-CEF	Uluslararası Para Fonu Orta Doğu Ekonomi ve Maliye Merkezi
IPA	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
IRO	Uluslararası Mülteci Örgütü
JVI	Ortak Viyana Enstitüsü
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
METAC	Orta Doğu Bölgesel Teknik Yardım Merkezi
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı
OEEC	Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı

ÖİK	Özel İhtisas Komisyonu
PAO	Program Yetkilendirme Görevlisi
PFTAC	Pasifik Teknik Yardım Merkezi
PHARE	Polonya ve Macaristan: Ekonomilerini Yapılandırmak için Yardım
PMUs	Program Yönetim Birimleri
SARTTAC	Güney Asya Bölgesel Eğitim ve Teknik Yardım Merkezi
SIGMA	Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek
SKA	Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STI	Singapur Bölgesel Eğitim Enstitüsü
UN	Birleşmiş Milletler
UNDESA	Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNFCCC	Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi
UNICEF	Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu
UNRRA	Birleşmiş Milletler Acil Yardım ve İyileştirme Yönetimi
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği
WEF	Dünya Ekonomik Forumu

TEŞEKKÜR

Üniversite eğitimimin ilk yılında temeli atılan akademisyen olma düşüncesi, isteği ve serüveni, 2015 yılında Ankara Üniversitesi bünyesinde bütünleşik doktora eğitimi almaya hak kazanmam ile somutlaştı. Bu süreç içinde birçok konuda fikir ve duygu değişimi yaşamış olmama rağmen, yaşam boyu öğrenci olma isteğim halen devam etmektedir. Bu nedenle elinizdeki tez bir akademik hayatın başlangıç adımından başka bir şey değildir.

Doktora eğitimi süreci, ders aşaması ile başlayan kolektif bir birikimle tamamlanan bir süreçtir. Tezi kendi çalışması gibi sahiplenen ve titiz bir şekilde üzerine eğilen tez danışmanım bu konuda en çok teşekkür etmem gereken kişidir. Saygıdeğer hocam Prof. Dr. Barış ÖVGÜN'e, bu süreçte bana karşı anlayışlı ve destekleyici yaklaşımı için çok teşekkür ederim. Tezimin ve akademik hayatımın önemli destekleyicilerinden biri ise hiç şüphesiz Prof. Dr. Gökhan ORHAN'dır. Sağladığı huzurlu çalışma ortamı ve tez izleme komitesi üyeliğini nazikçe kabul edişi için değerli hocama teşekkürü bir borç bilirim. Tez izleme komitesinin diğer üyesi olan değerli hocam Doç. Dr. Ozan ZENGİN'e, tezime vermiş olduğu katkılar ve kendisinden eğitimim sürecince öğrendiklerim için çok teşekkür ederim. Tez savunma jürimde yer almayı kabul eden ve kendisinden ders alma şansı yakaladığım çok değerli hocam Prof. Dr. Can Umut ÇİNER'e tezime vermiş olduğu katkılardan ve akademik hayatımın başlangıç aşamasında beni cesaretlendirmesinden dolayı minnettarım. Savunma jürimde yer alarak tezime önemli katkıları olan saygıdeğer hocam Prof. Dr. A. Argun AKDOĞAN'a teşekkürü borç bilirim. Öğrencisi olmaktan gurur duyduğum Yönetim Bilimleri kürsüsünün çok değerleri hocalarına eğitim hayatıma katkılarından dolayı teşekkür ederim.

Her zaman yanımda olan değerli dostlarım Sait Tahir ŞEKER ve Sercan HATİPOĞLU'na teşekkür ederim. Tezimle ilgili sorularıma tüm içtenliğiyle ve yardımseverliğiyle cevap veren değerli hocam ve arkadaşım Ayça ÖZEKİN'e teşekkürü borç bilirim. Esma ASDARLI, Meryem YILMAZ TOK ve Tansu BAL'a her zaman ve her koşulda

yanımda oldukları için çok teşekkür ederim. Tez yazım sürecinde beni en çok motive eden şeylerden biri hiç şüphesiz at binmekti. Başta Aslı ve Cüneyt YANIK olmak üzere, üç yıldır biniciliğini yaptığım tüm atlara-Roxy, Vargo, Hector, Silly Billy, Dorothy, Riva Bella, Saltanat ve en çok beyaz kızım Bulut'a- teşekkür ederim.

İnsan olarak kendisine ve ayrıca biniciliğine hayran olduğum çok sevgili arkadaşım Zeynep ARIÖZ benim için nasıl teşekkür edeceğimi bilemediğim kişilerden biridir. Birlikte eğlenebildiğimiz ve sınırlarımızı zorlayabildiğimiz için çok mutluyum, kendisine çok teşekkür ederim. Birlikte başladığımız araştırma görevliliği sürecimizde bizimle birlikle büyüyen ve gelişen derin dostluğumuz ve kardeşliğimiz için Derya TOPDAĞ ve İnci BİLGİN'e- iyi ki hayatımda oldukları için- çok teşekkür ederim. Her konuda kendisine sonsuz güvendiğim çok kıymetli dostum Hatice Duygu BANKOĞLU ise bu tezin tamamlanmasında beni en çok motive eden insanlardan biridir. Kendisine hayatımdaki varlığı için çok teşekkür ederim. Hemen her zorluğa birlikte göğüs gerdiğimiz, çokça eğlendiğimiz bütün anılarımız için kendisine teşekkür ederim. Anne babam Döndü, Kemal SULUHAN'a ve kardeşlerim Esra ve Eda'ya beni her zaman destekledikleri için teşekkür ederim. Her ne kadar doktora sürecimin sonlarında aile üyeleri olsam da bana karşı anlayışlı ve destekleyici yaklaşımları nedeniyle Abdullah ve Hatice YELKESEN'e çok teşekkür ederim.

İnsanın kendini ve etrafındakileri-özellikle de en yakınındakileri -en çok yıprattığı bir dönem olan doktora sürecinin, aynı evde iki doktor adayının olmasıyla bir dayanışmaya dönüşebileceğini bana gösteren değerli eşim, sevgilim Oğuzhan YELKESEN'e ne kadar teşekkür etsem azdır. Onun bana gösterdiği sevgi ve anlayış hem en iyi arkadaşım hem de eşim olması hayatımdaki en büyük şanslardan biridir. Son olarak bu sürecin en çok yıprattığı, zorladığı kişi olarak kendime yaptığım tüm haksızlıklar için kendimden özür diler ve bu tezi bitirme cesaretini gösterdiğim için kendime teşekkür ediyorum.

GİRİŞ

Kamu yönetimi olayları açıklamak ve anlamak için kavramları kullanmaktadır. Bu durum ise inceleme nesnesi olan devletin hemen her zaman farklı kavramlarla nitelenmesine sebep olmaktadır. Bu farklılık kamu yönetiminin ekonomik konjonktürden, toplumsal ve siyasi olaylardan etkilenmesi sonucunda gerçekleşmektedir. Bu etkiyle zamanla devletlerin niteliği, işlevleri ve kapsamı farklılaşmaktadır. Böylece devlet -kalkınmacı, refah, sosyal, minimalist, düzenleyici gibi-birçok farklı kavramla nitelenmektedir. Bu farklılaşmanın sonucunda devletin nitelenmesinde kullanılan kavramlardan biri "idari kapasite" kavramıdır.

İdari kapasite kavramı, tek başına kamu yönetimi için değil, aynı zamanda birçok farklı alanın ilgisini gören popüler bir kavramdır. Kavram tek başına kullanımının yanında, kapasite geliştirme, politika kapasitesi ve devlet kapasitesi gibi farklı ancak iç içe geçmiş kavramlarla bir arada kullanılmaktadır (Painter & Pierre, 2005; Wu vd., 2015; El-Taliawi & Van Der Wal: 2019). Kavramın farklı kavramlarla iç içe geçmiş şekilde kullanılabiliyor oluşu, muğlak kalmasında ve genel geçer bir tanımlamasının olmayışında etkili olmaktadır. Örneğin idari kapasiteyi modern devletler için temel bir yön olarak adlandıran Hanson ve Sigman'a göre kavram, *"devletin politika geliştirme, kamu hizmetlerini sunma ve ticari faaliyetleri düzenleme gibi örgütsel yetenekleriyle ilgili kapsayıcı bir boyuttur."* (Hanson ve Sigman, 2021: 1498-1499).

Kavramın kullanımı üzerine yapılan araştırmanın sonucunda belirtilmesi gereken bir diğer nokta ise sıklıkla ölçülmeye çalışıldığıdır. Literatürde devletlerin, hükümetlerin, kamu kurumlarının, bölgesel yönetimlerin, illerin ve yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin ölçümü ve karşılaştırılması üzerine çeşitli çalışmalar bulunmaktadır

(Donahue vd., 2000; Milio, 2007; Back ve Hadenius, 2008; Kurtz ve Schrank, 2012; Fukuyama, 2013; Bersch vd., 2013; Uçar Kocaoğlu, 2013; Sofier, 2016; Sarıca, 2021).

İngilizce literatürde kavrama ilişkin çalışmalar hem nicelik olarak hem de zaman olarak Türkçe literatürün önündedir. İngilizce literatürde İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemden itibaren kavramı inceleyen çalışmalar yapılmış olmasına rağmen, Türkçe literatürde kavrama ilişkin çalışmalar 2000'li yıllarda başlaması nedeniyle geç bir döneme denk gelmektedir. İngilizce literatürde kavramın bizzat kullanıldığı çalışmalara bakıldığında (UNDP, 1968; Caiden, 1973) 1960 ve 1970'li yıllar başlangıç olarak kabul edilmelidir. Türkçe literatürde ise kavramın bizzat kullanıldığı yıllar, AB üyelik sürecinin tartışıldığı 2000'li yıllar ile başlamaktadır. Buna göre kavram tezlerde,[1] telif eserlerde ve makalelerde "idari kapasite" (Kodakçı ve Yıldırım, 2002; Kurşunlu, 2004; Gökçe, 2006; Akdoğan, 2008a, 2008b; Şener, 2008a, 2008b; Çolak, 2019; Sarıca, 2021; Sarıca ve Acar, 2022) veya "yönetsel kapasite" (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004; Uçar Kocaoğlu ve Saylam, 2022), olarak kullanılmaktadır.

Türkçe literatür içinde yapılan çalışmalarda kavramın öncelikle AB üyelik sürecinin koşulu olması anlamıyla kullanıldığı görülmektedir. Kavram hem akademik araştırmalar içinde hem de konuyla ilgili uzman personelin yaptığı çalışmalar içinde bu anlamıyla yer almaktadır.[2] Kavramın AB üyelik süreci bağlamında idari reform (Akdoğan, 2008a, 2008b; Şener, 2008a, 2008b) ve özellikle kamu yönetimine müdahale (Akdoğan, 2008a) anlamında kullanımı sınırlı kalmaktadır. Ayrıca Gülise Gökçe (2006)

[1] Bu konuda bahsedilmesi gereken tezlerden biri de 2017 yılında Mehmet Akçay tarafından "The Bureaucratic Policy Capacity of the Turkish Ministry of the Interior (2002-2016)" başlıklı doktora tezidir. Çalışmada idari kapasite kavramı yerine "idari politika kapasitesi", "bireysel idari politika kapasitesi", "örgütsel idari politika kapasitesi" gibi kavramsal kullanımlarla İçişleri bakanlığının bürokratik politika kapasitesi üzerine değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu kavramsal kullanımları politika kapasitesinin türleri olarak nitelemektedir (Akçay, 2020: 62).

[2] Uzman personel çalışmaları olarak adlandırılan çalışmalar AB üyelik sürecinde kurulan kurumlardan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve Avrupa Birliği Bakanlığı personelleri tarafından hazırlanan uzmanlık tezi gibi eserleri kapsamaktadır. Bu çalışmalar şu şekildedir: Kurşunlu, (2004) ve Kodakçı ve Yıldırım, (2002).

tarafından yapılan çalışmada kavramın *"devlet gücünün göstergesi"* olması anlamı vurgulanmaktadır. Kavramın anlamı ve açıklanması ise yakın zamanda yayınlanan bir makalede (Sarıca ve Acar, 2022) ve 2019 yılında yapılan bir lisansüstü çalışma (Çolak, 2019) içinde konu edilmektedir. Her iki çalışmanın da ortak özelliği, kavramın Türkçe literatüre geç girmesi, anlamı ve tanımı konusunda bir netliğin olmayışı üzerine bir uzlaşıya sahip olmasıdır. Kavramın incelendiği ilk lisansüstü tez olması bakımından önemli bir yeri olan çalışma, Ezgi Çolak tarafından 2019 yılında yapılmıştır. Bu çalışma kavrama dair çeşitli tanımlamalarla, kavramın farklı boyutları ve güncel tartışmalarla bağlantısını kurması açısından bir ilk niteliği taşımaktadır. Ayrıca il düzeyinde kavramın ölçümünü konu edinen ilk lisansüstü çalışma ise 2020 yılında Salih Özgür Sarıca tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada illerin idari kapasitesi çeşitli göstergeler belirlenerek belirli bir yıl için temel bileşenler analizi yöntemi ile analiz edilmektedir (Sarıca, 2020).

Literatürde yapılan bu araştırmalar sonucunda ulaşılan sonuç ise şu şekildedir: *"İdari kapasite" kavramı farklı zamanlarda, farklı kişilerin, devletlerin ve uluslararası örgütlerin içini kendi amaçları doğrultusunda doldurdukları bir kavramdır.* Bu nedenle *"kelimenin Truva Atlarından"* biridir.[3] Her sosyal bilim için olduğu gibi, kamu yönetimi için de kavramlar çok önemlidir. Hemen her kavramın ve kelimenin değer yüklü olması kavramları daha önemli bir duruma getirmektedir. Bütün bunların yanında zaman, mekan ve kişi faktörlerinin etkisiyle kavramların anlamları muğlaklaşabilmektedir. Bu nedenle bu tez çalışması *"idari kapasite kavramının zamana, mekana ve kişilere göre anlamının ve içeriğinin nasıl değiştiğini açıklamayı"* amaçlamaktadır.

[3] Burada 1986 yılında Leonard Frank "kalkınma oyunu" başlıklı yazısında kalkınma kavramı için "kelimenin Truva atı" benzetmesi kullanılmaktadır. Buna göre kavram "farklı kullanıcılar tarafından amaçları ve niyetleri doğrultusunda içi doldurulan boş bir kelime "olarak ifade edilmektedir (https://granta.com/the-development-game/ adresinden 14.01.2023 tarihinde erişim sağlandı). Tezde idari kapasite kavramı içi boş bir kavram olarak değil "üzerine muhalif tanımların olduğu bir kavram" (essentially contested concepts) (Gallie, 1955) olarak incelenmektedir.

Dünya üzerinde gerçekleşen toplumsal ekonomik ve siyasal değişiklikler ile kamu yönetimi arasında bir paralellik söz konusudur. Özellikle 1945 sonrası başlayan ulusal kalkınma çabalarında kamu yönetiminin bu kalkınmayı tek başına yüklenecek devlet aygıtı olduğu düşünülmekteydi. Ancak 1980'li yıllardan itibaren devlet yerini piyasa mekanizmalarına ve piyasa mekanizmalarının işleyişini (onların iyiliği için/onların istediği kadar) düzenleme çerçevesine sıkıştırılmak istenmektedir. Böylece 1980'li yıllarda kamu yönetimi ve devlet kalkınmanın geciktiricisi ve engeli olarak görülmektedir (Güler, 1994: 3).

1945 sonrası süreçte devlet "modernleşme", "ulusal kalkınma" ve "yasal-ussal bürokrasi" kavramlarını önceleyen ve gerçekleştiren bir yapı olarak kabul ediliyordu. 1980 sonrası süreçte ise faaliyet ve işlev sahasının genişlemesiyle "hantal", "verimsiz", "demokratikleşme ve kalkınma engeli" olarak tanımlanmaktadır (Güler, 1994; Övgün, 2010). Bu tanımlamanın devamı niteliğinde ise etkin olmayan devleti etkin hale getirebilecek bir kavram olarak kapasite kavramı ortaya çıkmaktadır.

Kavramın popüler olmasında dünyadaki gelişmelerin etkisi önemlidir. Küreselleşmeyle birlikte piyasanın yaşamış olduğu bunalımlara kamunun dahil olduğu alanı piyasa lehine sınırlandırma bir çözüm olarak hedeflenmektedir. Bu çözüm için kullanılan araç ise özelleştirmedir. Bir "iç dinamik" olarak sunulan özelleştirme- özellikle azgelişmiş ve eski sosyalist ülkelerde- aslında bu sürecin yaygınlaşması için kullanılan bir araçtır (Güler, 2016: 18). Ayrıca 1980'li yıllardan itibaren gelişen neoliberalizm bu gelişimi etkilemektedir. *"Neoliberalizm ve muhafazakarlığın evliliği"* (Hood, 1991: 5) olarak adlandırılan yeni sağ ideolojisinin siyasal sistem[4] içinde kendine yer bulmasıyla

[4] Özellikle ABD ve İngiltere'de bu ideolojiyi benimseyen siyasetçilerin hükümetin başında olması yayılımı noktasında etkili olmuştur. ABD'de Ronald Reagan, İngiltere'de Margaret Thatcher öncü temsilcileridir. Ayrıca Türkiye'de Turgut Özal hükümeti de örnek verilebilir.

birlikte yeni bir sürece girilmektedir. Bu süreçte "yeni(!)"[5] paradigma olarak ise yeni kamu işletmeciliği ortaya çıkmaktadır. Bu durumda devletin tıpkı bir işletme gibi ele alınması ve bu şekilde işlemesi gerektiği düşüncesi etkili olmuştur. Bu "yeni" yaklaşım, kamu yönetiminde daha önce tanımlanan kavramları ve kullanılan araçları hem değiştirmiş hem de yeniden tanımlamaktadır (Güler, 1994: 4). Ayrıca bu yeni anlayışın önerdiği reformlarda ortak olan öge iktisadi piyasa anlayışının siyasi ve idari ilişkiler için bir model oluşturduğudur (Övgün, 2010: 324).

Dolayısıyla dünyadaki değişmelerle birlikte devletin işlevleri, konumu ve faaliyet sahası yeniden tanımlamaktadır. Burada dikkat çekilmesi gereken unsur "yeniden tanımlama" konusudur. "Yeniden tanımlama" tezde (az gelişmiş ve gelişmekte olan) devletin maruz kaldığı bir durum olarak değerlendirilmektedir. Bu değişikliğin özellikle uluslararası ve ulus devlet-dışı toplumsal güçler eliyle gerçekleştiği bu tezin temel varsayımlarındandır. Tezde inceleme konusu olarak seçilen idari kapasite kavramının bu "yeniden tanımlama" amacı için kullanılan bir araç olduğu iddia edilmektedir.

Aslında devamlı bir şekilde yeniden tanımlama söz konusudur. Yani bugün kapasite için konuşulan meseleler, idari reform, verimlilik, etkinlik, devlet gücü gibi kavramlar üzerinden tartışılmış ve tartışılmaya devam etmektedir. Meselenin kapasite boyutuna gelişinde ise 1970'li yıllardan itibaren işletme anlayışının kamu yönetiminde ağır basan bir konuma ulaşması etkili olmuştur (Güler, 1994: 3). Bu durumda bir işletme terimi olan kapasite kavramı devletin ve kamu yönetiminin işleyişi ve işlevleri için kullanılacak şekilde alana dahil olmuştur. Özetle *idari kapasite kavramı kapitalist dünya düzeninin yeni bir zamanına eklemlenme için kullanılan ve dış kaynaklı bir müdahale*

[5] Kaboolian, yeni kamu işletmeciliğini "eski şişede yeni şarap" (1998: 189) olarak nitelemiştir. Bu anlayışı benimseyen ülkelerin yapmış olduğu yeniliklerin gerçekten bir paradigma değişimini temsil edip etmediği sorusu cevaplanmamıştır (Kaboolian, 1998: 189). Yeni kamu işletmeciliğinin önerdiği reformlar çoğunlukla kamu tercihi teorisi, asil vekil-teorisi ve işlem maliyetleri yaklaşımından etkilenmiştir. Bu teorilerde piyasa analojileri kullanılarak siyasi roller ve bu rollerin birbiriyle ilişkileri modellenir (Self, 1993: 3).

aracıdır. Tezde kavramın bir müdahale aracı olduğu ve özellikle uluslararası örgütler aracılığıyla kullanıldığı iddia edilmektedir. Bu müdahale aracının yürütücüsü ise *"dünya ile bütünleşme sürecini yönetme"* sınırı içine sıkıştırılan *kamu yönetimidir* (Güler, 2016: 19).[6]

Her ne kadar, nereden ve nasıl geldiği belli olsa da bir *"koşul"* olan idari kapasite kavramının koşulsuz olarak kabul edilmesi meselesi tezde *kavramın uluslararası örgütler tarafından bir müdahale aracı olarak kullanıldığı* temeline dayandırılmaktadır. Tezin *temel problemi, idari kapasite kavramının zamana, mekana ve kişilere göre anlamının ve içeriğinin nasıl değiştiğini açıklamaktır.* Bu nedenle kavramın anlam değişimini gösterebilmek açısından metin analizi yöntemi benimsenmektedir. Kavramın müdahale aracı olarak kullanılmasını sağlayan yöntemin ise politika transferi olduğu iddia edilmektedir.

Tez üç bölümden oluşacak şekilde planlanmaktadır. İlk bölümün amacı *kavramın; niçin ve nasıl ortaya çıktığı sorusuna cevap vermektir. Bu bağlamda bölümde idari kapasitenin kapasite ile ilgili üretilen kavramlarla ilişkisi ve kuramsal gelişim sürecinde aldığı anlamları açıklamak gerekmektedir.* Bu boyutuyla akademik düzeyde kamu yönetimi alanında yeterli ilgiyi görmeyen[7] konuya ilişkin hazırlanacak bir çalışmanın, kavramın boyutlarını ve dönüşümünü görmek, kavramın geleceğine dair çıkarımlarda bulunmak açısından önemli olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla, bu tez alan içerisindeki bu boşluğu doldurabilmek açısından önemlidir.

[6] Güler bu sıkıştırılma durumunu bizzat kamu yönetiminin kendi eliyle olduğunu ayrıca vurgulamıştır (Güler, 2016: 19).

[7] Halihazırda Türkçe literatürde kavramı ele alan çalışma sayısı kavramın tarihsel sürecine bakıldığında yetersiz kalmaktadır. Kamu yönetimi literatüründe kavramı ele alan biri yüksek lisans diğeri doktora tezi olmak üzere iki tez bulunmaktadır. Kavramın ilişkili kabul edildiği diğer kapasite kavramları (devlet, politika, yerel yönetim vs.) içeren çalışmaların da sayıca az olduğu gözlemlenmektedir. Türkiye'de kapasite kavramlarına olan akademik ilgiye bakıldığında, konunun neredeyse bakir bir alanda kaldığı gözlenmiştir.

Bir konunun anlaşılması için kavram araştırması yapmak gerekli ve zor bir süreçtir. Özellikle konu bizzat bir kavramın araştırılmasıyla bu süreç daha zor bir hal almaktadır. Bir konu olarak "kavram"ı araştırmada merkeze alan Sartori, ürettiği çalışmalarla bir gelenek oluşturdu. Bu gelenek kuram ve kavram arasındaki ilişkiyi oluşturma, kavram ve kuramların geçerliliğini tespit etme gibi konularda literatüre katkı sunmaktadır (Söyler, 2020: 94). Bu geleneğe göre bir kavramın açıklanmasında kullanılacak, çeşitli açıklama seviyeleri vardır. Sartori bunları soyutlama düzeyleri/merdivenleri ile kavramsallaştırmaktadır (Sartori, 1970: 1044). Bu kavramsallaştırmayı devam ettiren yazarlardan Collier ve Mahon kavramları genelleştirme düzeyleri/merdivenleri üzerinden birincil ve ikincil seviye boyutları ile açıklamaktadır (Collier ve Mahon, 1993: 846). Bu geleneğin devam ettiricilerinden Goertz ise, Sartori'nin yüksek, orta ve düşük seviye olarak adlandırdığı kavramsallaştırma yerine üç boyutlu kavramsallaştırmayı kullanmaktadır. Bu üç boyuttan ilki ve en önemlisi bir kavramın teorik önermelerde kullanılan temel seviyesidir. İkincisi, bir kavramın çok boyutlu karakterinin ortaya çıktığı, yapısal boyutlarını içeren ikinci seviyedir. Üçüncü seviye ise, belirli bir olgunun, kişinin veya olayın kavramın kapsamına girip girmediğinin kategorize edildiği işlemselleştirme seviyesidir (Goertz, 2006: 6).

Literatürde kavram üzerine yapılan bu araştırmaların idari kapasite kavramının açıklanması için nasıl kullanılabileceği önemli bir sorudur. İdari kapasite kavramı literatürde birçok farklı kapasite kavramıyla eş veya benzer anlamları karşılayacak şekilde kullanılmaktadır. Bu kullanım kavramın anlaşılmasını ve incelenmesini zorlaştıran etkenlerdendir. Bu nedenle tezin ilk bölümü kavramın anlaşılmasını kolaylaştırmak için kapasite kavramını (devlet, politika, idari olmak üzere), göstergeleri ve uygulama araçları[8] ile çözümlemektedir. Bu başlık altında kapasite kavramlarının

[8] Burada Goertz'in (2006) kullandığı kavram boyutları olarak bir kullanım da benimsenebilirdi. Ancak kavramın göstergeleri ile kastedilen o kavramı oluşturan boyutlarken, uygulama araçlarıyla kavramın kullanımını etkileyen boyutları kastedilmiştir.

gösterge ve uygulama araçları üzerinden bir temellendirmesi yapılmaktadır. Bu çözümlemeyi yaptıktan sonra ise daha önce de vurgulandığı üzere *kavramların nasıl ve neden ortaya çıktığı/çıkarıldığı* sorusu cevaplanmaya çalışılmaktadır. Konuya ilişkin yapılan araştırma sonucunda sorunun hem Türkçe alan yazında hem de İngilizce alan yazında cevaplanmadığı görülmektedir. Bu soruyu sorarak idari kapasite üzerine bir tez kurgulamanın tezin temelini sağlamlaştıracağı düşünülmektedir. Ayrıca bu bölümde kavramın tarihsel gelişim süreci içerisinde farklı dönemlerde farklı anlamlara geldiği üzerine bir inceleme yapılmaktadır. Bu inceleme aslında kavramın sürekli yeniden tanımlanma meselesini de kanıtlar niteliktedir.

Tezde *idari kapasite kavramının anlaşılmasında en önemli etkenin aslında kavramın kullanıldığı bağlam* olduğu iddia edilmektedir. Bu bağlamın incelenmesi için kavrama ilişkin söylemin nasıl değiştiğini gösterebilmek için metin analizinden yararlanılmaktadır. Bu yöntem, kavramın sürekli yeniden tanımlanması durumunu ve farklı zaman/mekan için anlamının farklılaşmasını açıklamada yardımcı olmaktadır. Kavramın uluslararası örgütler tarafından özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bir müdahale aracı olarak kullanıldığı ise politika transferi yöntemiyle analiz edilmektedir.

Kavramın neden ortaya çıktığı/çıkarıldığı sorusunun devamı niteliğindeki diğer soru ise *kim/ne için ortaya çıkarıldı* sorusudur. Bu soruya tezin ikinci bölümünde uluslararası örgütler bağlamında cevap aranmaktadır. Kavrama literatürdeki popülerliğini kazandıranın uluslararası örgütler olduğu iddia edilmektedir. Bu noktada ifade edildiği gibi yayılışının politika transferi yöntemiyle gerçekleştiği savlandığı için, bu transferin oyuncuları olarak uluslararası örgütlere odaklanılmaktadır. Seçilen uluslararası örgütlerin *kavramı nasıl ve ne şekilde kullandıkları, kavramın farklı yer ve zaman için farklı anlamlara gelip gelmediği sorusu* bu bölümde araştırılmaktadır. Bu araştırmada ise

uluslararası örgütlerin üretmiş oldukları ülke raporları ve değerlendirmeler, anlaşmalar, konferans ve toplantı belgeleri gibi birincil kaynaklar incelenmektedir. Kavramın ilk kullanıldığı belgeleri oluşturan BM,[9] ulusal kalkınma ve sürdürülebilir kalkınma odağında olmak üzere iki başlıkla incelenmektedir. Daha sonra ise BM'nin uzmanlık kuruluşları olan Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) incelenmektedir. Son olarak Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin dağılmasıyla ortaya çıkan ülkelerin kapitalist sisteme geçişinin sağlayıcısı ve genişleme sürecinin koşulu anlamına karşılık gelmesini sağlayan Avrupa Birliği (AB) ve bu konuda birlikte çalıştığı Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) incelenmektedir.

Kavrama ilişkin ilk kullanımın Birleşmiş Milletler (BM) tarafından yapılmış olması (UNDP, 1968) dikkat çekicidir. BM kavrama ilişkin bilginin oluşturulmasını gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetimi örgütlenmesi ile kurmaya çalışmaktadır. Bu nedenle bu çalışma idari kapasite kavramına bir ideolojik bir projenin[10] aracı olarak yaklaşmaktadır. Ayrıca kavramı bir müdahale aracı olarak kullanan uluslararası örgütlerin yürütücüsü olduğu bir bağlam olduğu iddia edilmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişen kalkınma politikaları BM ile, 1980 sonrası gelişen yapısal uyarlama politikaları Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile (Güler 2016: 22, 31), 1990 sonrası gelişen zihniyetin[11] uygulamacısı olarak idari kapasite politikaları ise öncelikle Avrupa Birliği (AB) ile yürütülmektedir. 1990 sonrası sürecin AB tarafından yürütücülüğünün üstlenilmesinde, SSCB'nin dağılmasıyla bağımsızlık kazanan ve *üyelik*

[9] 1945 sonrası ulusal kalkınmada öncü rolü üstlenen BM, "idarenin modernizasyonuna" ayrıca önem vermiştir. Konu üzerine uzman ve akademisyenlerden oluşan ekipler kurmuş, çeşitli ülkelerdeki araştırmacılara eğitim bursları sağlamıştır. Hatta daha ileri aşamada kurumsal anlamda idare bilgisinin örgütlenmesinde, "amme idaresi kürsüleri" kurulmasına da katkıda bulunmuştur. Sadece üniversitelerde değil, ayrıca bölgesel olarak hizmet veren "amme idaresi enstitüleri" de kurulmuştur (Güler, 2016: 36). Bu enstitülerin ilki 1951 yılında Brezilya ve Latin Amerika Amme İdaresi Enstitüsü, ardından 1952 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü olarak kurulmuştur. 1954 yılında ise yine benzer isimlerle Kosta Rika, Mısır ve Hindistan'da da benzer kuruluşlar faaliyete geçmiştir (Abadan 1956'dan aktaran Güler, 2016: 37).

[10] Daha önce belirtildiği gibi yeniden tanımlamaya devam edilen bir kavram olduğu düşünülmektedir.

[11] Burada kastedilen zihniyet SSCB'nin dağılışı sonrası bağımsızlığını kazanan ülkelerin kapitalist sisteme geçişi için benimsenen ve uygulanan politikalardır.

için kapılarını çalan (Dimitrova, 2002: 178)[12] Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için kavramın üyelik koşulu olarak ortaya atılması etkili olmaktadır. AB bu süreçte partner olarak Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) ile çalışmaktadır.

Kavramların neden ve kim tarafından oluşturulduğu soruları cevaplandıktan sonra, *neresi için oluşturuldu* sorusu da sorulmalıdır. Bu soruya cevap olarak ise azgelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler için müdahale aracı olarak kurgulandığı verilecektir. Bu nedenle tezin üçüncü bölümünü ise *idari kapasite kavramının Türkiye'de kamu yönetimi içindeki gelişimi ve değişimi* oluşturmaktadır. Bu noktada üç ayrı süreçte ele alınabilecek Türkiye örneğinde ilk süreç 1970'li yıllarda başlayan idarenin geliştirilmesi için yapılan kurumsal ve yasal değişimler açısından incelenmektedir. İkinci olarak idari kapasite kavramı ile tanışıklığı artıran AB üyelik süreci ele alınmaktadır. Kavramın koşul olarak sunulduğu aday ülkelerden biri olan Türkiye için hazırlanan ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri üzerinden bir inceleme yapılmaktadır. Daha sonra AB ile ortak yürüttüğü SIGMA programı aracılığıyla kamu yönetimi ve idari kapasite üzerine uzun yıllardır çalışan OECD'nin Türkiye için ürettiği belgeler ve raporlar incelenmektedir. Ayrıca tüm bu süreci Türkiye'nin nasıl ele aldığını gözlemleyebilmek adına, ulusal programlar, kalkınma planları, özel ihtisas komisyon raporları ve cumhurbaşkanlığı yıllık programları incelenmektedir. Türkiye'nin geçirmiş olduğu siyasi krizlerin sonucu olarak halihazırda AB üyelik süreci katılım müzakereleri 2016 yılı itibariyle durduruldu. Bu sürecin durdurulması ise idari kapasite kavramının kamu yönetimi sistemi içinden çıktığı anlamına gelmemektedir. Ayrıca Türkiye'nin 2018 yılı itibariyle hükümet sisteminde yaşadığı değişim kavrama ilişkin bir değişime neden olmuş mudur sorusu da cevaplanmalıdır. Bu nedenle ilgili bölümde son başlık olarak

[12] Yazarın, Avrupa Komisyonu üyelerinden biriyle yaptığı görüşme sonucunda komisyon üyesi kavrama ilişkin olarak şu ifadeleri kullanmıştır: "Mevcut üye devletler arasında idari kapasiteyi yargılamanın bir yolunu hiçbir zaman bulamadık. İdari kapasite bariyerini ancak Orta ve Doğu Avrupalı adayların kapımızı çalması durumunda kaldırdık." (Dimitrova, 2002: 178).

sürdürülebilir kalkınma amaçları için idari kapasite başlığı incelenmektedir. Bu başlıkta hem Türkiye için hazırlanan belgeler-BM etkisi- hem de Türkiye'nin hazırlamış olduğu belgeler ele alınmaktadır.

Tezin sonuç bölümünde ise yapılan tüm analizlerin sonuçları değerlendirilmektedir. Öyle ki "idari kapasite kavramının ortaya çıktığı ilk zamandan itibaren geçirdiği evrimi" göstermeyi amaçlayan bu tez, oyuncu(lar) odaklı bir değerlendirme sunmaktadır. Kavramın muğlaklığına vurguyla, tam olarak tanımlanmasının yerine yapılan literatür araştırması sonucunda unsurları üzerinden bir kavramsal çerçeve sunulmaktadır. Ayrıca kavramın değişiminde yeni sağ ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının etkisi olduğu varsayımı, diğer iki bölümde yapılan incelemeler sonunda desteklenmektedir. Kavramın kullanıcısı olarak benimsenen uluslararası örgütler üzerine kurgulanan ikinci bölümde kavramın müdahale aracı olarak kullanıldığı varsayımını destekler nitelikte sonuçlara ulaşılmaktadır. Bununla birlikte kavramın farklı zaman, mekan/coğrafya ve örgüt için içeriğinin farklılaştığı varsayımı bu bölümde destekleyici bulgulara ulaşmaktadır. Son bölümde ise idari kapasite kavramı için Türkiye'den bulgular üzerine bir analiz yapılmaktadır. Buna göre ikinci bölümde AB üzerinden yapılan incelemede ortaya çıkan kavramın idari reformla yakın ilişkisi, Türkiye üzerinden son bölümde incelemeye konu edilmektedir. Türkiye'nin, AB'nin, OECD'nin ve BM'nin ürettiği birincil kaynaklar üzerinden yapılan değerlendirmede, idari kapasite kavramının Türkiye'de idari reform ile yakın ilişkisi göz önüne serilmektedir.

Çalışmanın kapsam ve sınırlılıkları konusu ise ayrıca önemlidir. Bu konuda ilk olarak kavramın literatürde sıklıkla ölçülmeye çalışılmasından hareketle Türkiye için nasıl ölçülebileceği sorusu akla gelmektedir. Tezin yazım sürecinde kavramın ölçülmesi üzerine AB'ye üyelik koşulu olması açısından yaklaşılarak bir deneme yapıldı. Bu ölçüm için AB'ye idari kapasite kavramının koşul olmasıyla dahil olan Orta ve Doğu Avrupa

ülkeleri ve benzer süreci birlikte geçirdikleri Türkiye örneği dikkate alındı. Ölçüm için kamuda etkinliğin ölçülmesi için ilk olarak 1970'li yıllarda ortaya koyulan veri zarflama analizi yöntemi benimsendi. Veri zarflama analizi; doğrusal programlama ilkelerine dayanan, göreli etkinlik[13] ölçümü için tasarlanmış parametrik olmayan[14] bir yöntemdir. Bu yöntem ilk olarak kamu programlarında karar verme birimlerinin (KVB) etkinliklerinin değerlendirilmesi amacıyla ele alındı. Ayrıca yöntem ile kamu programların planlanması ve kontrol edilmesi de amaçlanmaktadır. Yöneticilerinin kaynakları daha karlı olduğu için başka bir yöne aktarabilmesinde özgür olmadığı kamu programları için tasarlanmış bir ölçüm yöntemidir. Yöntem her KVB için- kendisine tahsis edilen kaynaklarla birlikte-başarılan işleri ve kaynakları koruma ihtimallerini değerlendirmeyi amaçlamaktadır (Charnes,vd., 1978:443; 1981:668). Bu yöntemin özel bir modeli[15] üzerinden yapılan ölçümde ise Türkiye belirlenen değişkenler[16] açısından Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin gerisinde kalmaktadır. Veri zarflama analizi yöntemiyle 0-1 arasında değer alan ülkelerin etkinlik değerleri, 1 ve 1'e ne kadar yakınsa o kadar etkin olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bazı ülkelerin etkinlik değerinin aynı anda 1 olması gibi bir durumda ise referans ülke kısmında en çok görünen ülke daha etkindir çıkarımı yapılabilmektedir (Tektaş ve Helvacıoğlu, 2010: 147).

[13] Burada etkinlik kavramı "efficiency" kavramına karşılık kullanılmıştır. Etkinlik göreli bir kavramdır, yalnızca bir referans noktasına göre hesaplanabilir. Karşılaştırması yapılan kara verme birimlerinin verimlilikleri birbirinden bağımsız hesaplanabilirken, etkinlikleri hesaplanması mümkün değildir. Bu nedenle verimlilik bir referans noktasına ihtiyaç duymadan hesaplanabilir (Tarim&Karan, 2001, 12).

[14] Parametrik yöntemler/testler: Kitle/evren değerlerinin, belirli bir şekle sahip olduğunun ve bu şeklin de genellikle normal dağılım olduğu varsayıldığı anlamlılık testleridir. Parametrik olmayan yöntemler/testler: Kitlenin/evrenin niteliklerini, örneğin nitelikleri üzerinden değerlendirmeyen, çıkarımsal/tahminsel tekniklerdir. Bu testler çoğunlukla sıralama yöntemlerini, yeniden rastgeleleştirme ve diğer yöntemleri içerir. Parametrik istatistiğin özelliği olan standart hata tahminlerini içermezler. Parametrik olmayan yöntemlerin kullanılmasındaki sav, parametrik yöntemlerin çok fazla veriye uygulanamamasıdır (Cramer&Howitt, 2011, 112-119).

[15] Veri zarflama analizi ilk ortaya atıldığı zamanlardan itibaren gelişen bir yöntem olduğu söylenebilir. Bu durumun sebebi ise etkinlik ölçümü için zamanla geliştirilen birden fazla modele sahip olmasıdır. Bu modellere örnek olarak; Charnes Cooper Rhodes (CCR) Modeli, Banker Charnes Cooper (BCC) Modeli, Toplamsal Model, Çarpımsal Model verilebilir. Kavramın ölçümü için tercih edilen model ise çarpımsal model olarak adlandırılmaktadır. Bu modelde tüm değişkenler birer çıktı olarak değerlendirilerek etkinlik ölçümü yapılmaktadır (Emrouznejad ve Cabanda, 2010).

[16] Bu yöntem için kullanılan değişkenler daha önce Back ve Hadenius'un 2008 yılında yapmış oldukları çalışmalarında kullanılmıştır. Bu değişkenler Uluslararası Ülke Risk Rehberi (ICRG) tarafından hesaplanmış ve yıllık olarak yayınlanan "Bürokratik Kalite" ve "Yolsuzluk Kontrolü", Freedom House tarafından hazırlanan "Siyasal Haklar" ile Polity Projesi'nin "devletin yönetim şekli" verisidir.

Elde edilen bulguların sunulduğu aşağıdaki tabloya göre Türkiye'nin idari kapasitesinde belirlenen değişkenler doğrultusunda 1999-2016 yılları için etkinlik değerleri 0.97'den 0.64'e doğru azalan bir seyre sahiptir. Türkiye, 1999 yılında Bulgaristan ve Romanya ile benzer bir etkinlik değeri ile başladığı süreçte, 2016 yılında bu ülkelerin de gerisinde kalmaktadır. Diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ise büyük bir kısmı 1 etkinlik değerine sahiptir. Bu durumda ise referans değerleri arasında isminin görünme sıklığı üzerinden bir değerlendirme yapılarak en etkin[17] ülkeler Macaristan ve Slovenya olarak ortaya çıkmaktadır.

Tablo 1.1: Veri Zarflama Analizi Sonuçları

Ülkeler Yıllar	Bulgaristan	Çekya	Estonya	Hırvatistan	Letonya	Litvanya	Macaristan	Polonya	Romanya	Slovakya	Slovenya	Türkiye
1999	0,97980	1	1	0,52	1	1	1	1	0,97980	1	1	0,97980
2000	0,8	1	1	0,8	1,0	1	1	1	0,8	1	1	0,8
2001	0,92339152	1	1	1	1	1	1	0,953896	0,84467685	0,969288	1	0,8
2002	1	1	1	1	1	1	1	1	0,8	1	1	0,8
2003	1	1	1	1	1	1	1	1	0,8	1	1	0,8
2004	1	1	1	1	1	1	1	1	0,9	1	1	0,833333
2005	1	1	1	1	1	1	1	1	0,9	1	1	0,833333
2006	1	1	1	1	1	1	1	1	0,9	1	1	0,833333
2007	1	1	1	1	0,833	1	1	1	0,9	1	1	0,833333
2008	0,9	1	1	1	0,8333333	1	1	1	0,9	1	1	0,833333
2009	0,9	1	1	1	0,8333333	1	1	1	0,9	1	1	0,833333
2010	0,9	1	1	1	0,8333333	1	1	1	0,9	1	1	0,833333
2011	0,9	1	1	1	0,8333333	1	1	1	0,9	1	1	0,9
2012	0,9	1	1	1	0,8333333	1	1	1	0,9	1	1	0,9
2013	0,9	1	1	1	0,8333333	1	1	1	0,9	1	1	0,9
2014	0,9	1	1	1	0,8333333	1	1	1	0,9	1	1	0,666667
2015	0,9	1	1	1	0,8333333	1	1	1	0,9	1	1	0,666667
2016	0,909090909	1	1	1	0,8341887	1	1	1	0,90909091	1	1	0,646674

Tezde idari kapasite kavramını sadece ölçüm üzerine kurgulamak tercih edilmemektedir. Bu durumda etkili olan ise dört değişken üzerinden bir ülkenin idari kapasitesi üzerine çıkarım yapmanın indirgemeci bir bakış açısına sebep olabileceği kaygısı oluşturmaktadır. Ayrıca literatürde kavramın ölçümü konusunun çıktılar üzerinden yapıldığında alınan eleştiriler[18] de bu tercihte etkili olmaktadır. Yazarın

[17] Ülkelerin referans gösterilme sıklıkları şu şekildedir. 1. Macaristan 100 kez, 2. Slovenya 99 kez, 3. Çekya 17 kez, 4. Letonya 9 kez, 5. Estonya ve Hırvatistan 8 kez, 6. Polonya 7 kez, 7. Litvanya 5 kez. Türkiye, Romanya, Bulgaristan ve Slovakya ise referans olarak ismi görünmeyen ülkelerdir.

[18] Ölçümün odağı konusu literatürde, girdi ve çıktı yönelimli olmak üzere iki şekildedir. Belirtilmesi gereken önemli nokta ise, kapasitenin gizil bir kavram olduğu ve bir kurumun/devletin/idarenin kapasitesini ancak yapabileceğinden daha fazlası istendiğinde gözlemleyebilecek olduğudur. Ayrıca hedeflenenden bağımsız olarak farklı yetenek düzeylerinin farklı çıktı seviyelerine yol açtığında yine gözlemlenebilir (Kurtz ve Schrank, 2012). Örneğin, eğitim, sağlık, güvenlik gibi kamu hizmetleri üzerinden bir kapasite

istatistik ve ekonometri bilgisinin sınırlı olmasının da etkisiyle kavramın ölçümü üzerine derinleşme mümkün olamamaktadır.

Çalışmanın kapsamına değinilecek olursa öncelikle, çalışmanın çerçevesini idari kapasite kavramının kamu yönetimi yapısına müdahale aracı olarak kullanılması kabulü oluşturmaktadır. Bu noktada kavramın müdahale aracı olarak kullanımının uluslararası örgütler bağlamında gerçekleştiği varsayımı kavramın bu doğrultuda araştırılmasını gerektirmektedir. Son olarak kavramın Türkiye'de kamu yönetimine nasıl yansıdığı ise kavramın Türkiye için incelenmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda kavrama ilişkin elde edilen bilgilerin tamamını inceleme nesnesi olan uluslararası örgütler ve Türkiye için üretilen birincil kaynaklar oluşturmaktadır. Çalışmanın sınırlılığı ise bu noktada önem kazanmaktadır. Öyle ki, uluslararası örgütlerin kavramla ilgili konumlarını, düşüncelerini, söylemlerini ve yorumlarını anlayabilmek için ilgili örgütlerin Türkiye'de bulunan temsilcilikleriyle bir görüşme yapılması tezi bir üst aşamaya taşıyabilecek bir adım olarak düşünülmektedir. Ayrıca kavramın Türkiye'de nasıl yansıdığı yine birincil kaynaklar olan çeşitli politika belgeleri üzerinden incelenmektedir. Ancak aynı şekilde kavramın hem söylem düzeyinde hem de kurumsallaşmasını anlayabilmek ve açıklayabilmek açısından çeşitli kamu yönetimi uzmanları, akademisyenler ve özellikle politik sahipliğini görmek açısından siyasi temsilciler ile görüşme yapılmamış olması tezin bir diğer sınırlılığını oluşturmaktadır. Tezin en önemli sınırlılığını oluşturan zaman kısıtı ise bu durumu gerçekleştirmeyi engellemektedir. Aynı zamanda bu sınırlılıklar gelecek çalışmalar için birer teşvik unsuru olarak görülmektedir.

ölçümü yapıldığında, nihai çıktının bir ölçümü yapılmaktadır. Ancak bu sonuçlar sadece kamusal eylem ile ortaya çıkmamaktadır. Bu sonuçların üretilmesi çevre ile olan ilişki ve hizmetin üretildiği toplumla etkileşim halindedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE KURAMSAL GELİŞİMİ AÇISINDAN KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ KAPASİTE

Kamu yönetiminde yetenekleri, durumları ve bazı özelliklerin ölçülmesi noktasında kapasite kavramına başvurulmaktadır. Literatürde kapasite kavramı ve ondan türetilen kavramlar konusunda birçok farklı kullanım bulunmaktadır. Ancak bu kavramlar çoğu zaman birbiri yerine kullanılıp, karışıklığa neden olmaktadır. Çoğu zaman kapasite kavramından türetilmiş olan kavramlar açık ve net bir şekilde tanımlanmamaktadır. Bu durum karışıklığın son bulması noktasında araştırmacılara yardımcı olmaktan uzaktır. Bu nedenle kavramsal çerçeve bölümü tez içerisinde büyük öneme sahiptir. Kapasite ve beraberinde türetilen kavramlardan ne anlaşıldığı konusu ilk bölümün odak noktasını oluşturmaktadır. Diğer odak noktası ise neden bu kavramlara ihtiyaç duyulduğu sorusudur. Kavramların açıklanması ve birbirleriyle ilişkileri olabildiğince net bir şekilde ortaya koyulacaktır. Bu bağlamda tezin ilk bölümü kavramın; niçin ve nasıl ortaya çıktığı sorusuna cevap vermeyi amaçlamaktadır. Bu nedenle bölümde idari kapasitenin kapasite ile ilgili üretilen kavramlarla ilişkisi ve kuramsal gelişim sürecinde aldığı anlamları açıklamak gerekmektedir.

Temelde devlet kapasitesi, politika kapasitesi ve idari kapasite olmak üzere üç kapasite kavramı olmasına rağmen bu kavramların da bölünmesiyle daha fazla kapasite kavramı oluşturulmuştur. Devletin kapasitesinden daha küçük başka birimlerin kapasitesine doğru giden bir kavramsallaştırma söz konusudur. Bu durum neo-liberal politikaların bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle *tezin temel varsayımlarından biri, kapasite kavramlarının neoliberalizm ekseninde gelişen "Yeni Sağ" ideolojisi ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı bağlamında geliştirilip politika*

transferi yöntemiyle tüm dünyaya yayıldığıdır. Tezin kavramsal çerçevesinde -devlet, idari ve politika kapasitesi olmak üzere- ana kavram seti kendi açıklayıcı göstergeleri ve uygulama araçları ile ele alınmaktadır. Bu şekilde bir yapının kurgulanması kavramların açıklanması ve birbirleriyle ilişkisi açısından önemlidir.

Kapasite kavramı açıklandıktan sonra, ilk olarak devlet kapasitesi kavramı incelenmektedir. Bu şekilde bir seçim yapılmasının nedeni esas olarak diğer kapasite kavramlarının aslında devletin niteliğinin değişmesi/değiştirilmesi amacıyla yine devlet yapısı içinden türetilmiş kavramlar olarak değerlendirilmesidir. Kavramların başlık sıralaması da bu doğrultuda yapılmaktadır. Genelden daha özele gidecek şekilde yapılan bu başlıklandırma aslında devletin işlev ve kapsamının daraltılması amacının/durumunun da bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Kapasite kavramlarının nasıl analiz edileceği sorusu bu bölümün ana sorularından biridir. Tezin bu konudaki işleyişi ise; kapasite kavramlarının her birinin tanımlamaları yapıldıktan sonra bu kavramların gösterge ve uygulama araçları olarak belirlenen kavramların açıklanması şeklindedir. Bu şekilde işlenen özgün bir yapı temelde kavramların işlemselleştirilmesi (Mair, 2019: 218) amacıyladır. Bu adım kavramların belirli bir zemine oturtulup açıklamasının yapılması açısından önemlidir. İncelenen gösterge ve uygulama araçları kapasite kavramının kamu yönetimi literatüründe ele alınışında kullanılmaktadır. Kimi zaman nicel ölçümler yapabilmek amacıyla kullanılan bazı gösterge ve uygulama araçları, kimi zaman da inceleme raporları vs. gibi politika belgelerinde kullanılmaktadır. Başlık sonunda kavramların bir tablo yardımıyla görselleştirmesi yapılmaktadır. Ardından özellikle üç kapasite kavramı bağlamında birbirleriyle ilişkilerine değinilmektedir. Nasıl oluşturuldukları ve ortaya çıktıkları soruları cevaplanmaya çalışılmaktadır.

1. KAPASİTE KAVRAMI

Kapasite kavramı temel olarak; yetenek, ölçü ve durum anlamlarını karşılamaktadır. Kökeni Fransızca *"capacité "*sözcüğünden gelmektedir (capacité, 1956). Herhangi bir şeyi sığdırabilme sınırı; kapsama ve kontrol altına alma gücü, belli bir alana sığabilecek kişi veya şeylerin sayısı, bir tesisin üretim miktarı, kavrama yeteneği ya da yasal, ahlaki ve entelektüel anlamda yetenek anlamlarına sahiptir (Candan ve Yorulmaz, 2009: 67). [19] Kapasite kavramı hem ekonomik hem fiziki hem de mecazi anlamlara sahiptir. Bu noktada kavramı kullanarak geliştirilen kavramlar da birçok farklı anlama sahip olmaktadır.

Kavramın ne olduğu, nelerden oluştuğu ve ne olması gerektiği konusunda birçok farklı görüş bulunmaktadır. Ayrıca kavram kişilerden, kurumlara, uluslara/ devletlere hatta uluslararası kurum ve kuruluşlara kadar uzanan geniş bir perspektifte incelenmektedir. Bu nedenle kapasite kavramı söz konusu olduğunda girdiler, çıktılar, amaçlar, politika süreçleri, uygulamaları, performans gibi kavramları tanımlamaktadır/karşılamaktadır. Kamu yönetimi için yetenek olarak/anlamındaki kapasite kavramı; değişimi öngörüp onu etkileyebilmek, politika için bilinçli kararlar alabilmek ve onları uygulayabilmek için programlar geliştirebilmek, kaynakları yönetebilmek ve gelecekte gerçekleşebilecek durumları yönlendirebilmek için var olan durumu değerlendirebilmek olarak açıklanmaktadır (Honadle, 1981:577). Genel olarak bürokrasinin sahip olduğu veya olması gereken yetenekler olarak değerlendirilen kavram, hükümetin idari mekanizmasının bir parçası veya içsel bir özelliği olarak da ifade edilmektedir (Addison, 2009:10). Kapasite kavramı kamu yönetimi içerisinde süreçleri ve yapıları içerebileceği gibi, nicel ve nitel karaktere/özelliklere de sahip olabilir (Sowa vd. 2004:714). Kapasiteyi hem azaltılabilen hem de artırılabilen bir özelliğe sahip olan

[19] https://www.etymonline.com/search?q=capacity&ref=searchbar_searchhint 06.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

bir süreç ve yapı olarak gören Joaquin ve Greitens, içsel ve dışsal (örneğin; insan, sermaye ve ilişki ağları gibi), maddi ve maddi olmayan ve nicel ve nitel özellikler taşıyabileceğini de ifade etmişlerdir (2021: 42). Howlett ise, kapasiteyi tanımlamaya çalışmakta ve ona bağımlı bir değişken olarak, "usule dayalı politika aracı" (Howlett, 2000: 419) politika kararından politika sonucuna kadar olan süreçte müdahaleci bir değişken olarak yaklaşmaktadır.

Kamu yönetimi içerisinde kapasite kavramı araştırıldığında kavramın farklı görünüşlerinden biri olan ancak literatürde anlamı konusunda yine uzlaşılamamış olan *"kapasite inşası (capacity building)"*[20] kavramıyla karşılaşılmaktadır. Bu kavram hem kurumsal/örgütsel düzeyde bir inşayı karşılayabildiği gibi, hem de devlet düzeyinde bir inşa durumunu da karşılayabilir. Honadle, kapasite inşası kavramına işlerin ne kadar iyi yapıldığı çerçevesinden bakılması gerektiğini ifade etmektedir (Honadle, 1981).

Aslında kapasite sürekli var olan belirsizliği yönetebilmek amacıyla kullanılan bir etikettir. Ayrıca, önemli bir işlemselleştirme sunar. Kapasite dinamik ve popüler bir kavram olması nedeniyle bazen açık ve net olan anlamını kaybetmektedir. Bu nedenle de meta/özgönderimsel *"self-referential"* bir kavramdır (Joaqiun ve Greitens, 2021: 44). Kavramı çevreleyen bir kafa karışıklığı söz konusu olduğu için, yapılacak olan çalışma ve araştırmalarda gerekli özen gösterilmezse elde edilen yararlı sonuçların belirsizleştiği totolojik analizler ortaya çıkabilir. Kapasiteyi oluşturmak için belirli sistemlere, kaynaklara, mekanizmalara veya yapılara ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta "en iyi yol/uygulama" yanılgısına düşmemektir. Bu nedenle kapasitenin kavramsallaştırmasında "ideal tip" bakış açısından uzaklaşıp, belirli

[20] Bu kavram literatürde aynı zamanda devlet inşası (State-building) kavramını karşılamak için de kullanılmaktadır. "Devlet inşası, en iyi şekilde, devlet görevlilerinin, özellikle de hepsi devletin meşruiyetini destekleyen farklı ama birbiriyle ilişkili gelir, güvenlik ve kültürel hegemonya alanlarına ilişkin olarak, devletin yönetme kapasitesini oluşturmaya ve geliştirmeye yönelik devam eden çabaları olarak tanımlanabilir." (Shue, 1991).

bağlamlar çerçevesinde bir temellendirme yapmak gerekmektedir (Addison, 2009:16). Bu bağlam çerçevesinde oluşturulan ilk kavram ise devlet kapasitesi kavramıdır. Aşağıda kavramın açıklanması ve gösterge ve uygulama araçları incelenmektedir. Bu kavramın iyi anlaşılması diğer kavramların açıklanması ve anlaşılması için önemlidir.

1.1.Devlet Kapasitesi

Kapasite kavramının kamu yönetimi içerisinde ele alınmasında/incelenmesinde çoğunlukla karşılaşılan ilk kavram devlet kapasitesi olmaktadır. Bu kavramın anlaşılması daha sonra incelenecek olan diğer kavramların da anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. Devlet temel sözlük anlamıyla; *"toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasal açıdan örgütlenmiş millet veya milletler topluluğunun oluşturduğu tüzel varlık"* (Tuncer ve Toker, 1998: 115) ya da *"bir toplumu (halk, ulus), bir arazi parçasını(ülke) kuşatan ve o kuşatımda egemenlik tekeline sahip, en üstün kamusal örgüt"* (Bozkurt vd, 2008: 64) olarak tanımlanmaktadır. Kavramın İngilizce karşılığı olan *"state"* kelimesi etimolojik köken olarak Latince *"status"*, Almanca "staat" (Kayagil ve Yeralmaz, 2009: 524) ve Fransızca *"etat"* (Candan ve Yorulmaz, 2009: 475) kelimelerinden gelmektedir. Burada belirtilmesi gereken nokta kavramın İngilizcede farklı anlamlara sahip olduğudur. *"State"* kelimesi, durum/koşul/şart gibi anlamları taşırken aynı zamanda toplumun siyasal olarak örgütlenmiş hali ya da siyasi bünye/*body politic,* egemeni olduğu topraklarda örgütlenmiş insan topluluğu anlamlarına da karşılık gelmektedir.[21]

Genel devlet teorileri-özellikle Marksist, liberal ve işlevselci devlet teorileri-, devleti tanımlamada birçok noktada farklılaşsalar bile, onu sivil toplumun önceden beri var olan yapılarına indirgeme ve devletin özerk gücünü reddetme noktasında birleşmektedir. Bu teorilerde genel olarak devlet; sınıfların, çıkar gruplarının ve bireylerin mücadelelerinin ifade edildiği ve kurumsallaştırıldığı bir alan veya yer olarak

[21] https://www.britannica.com/topic/state-sovereign-political-entity , https://www.merriam-webster.com/dictionary/state , https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/state , https://www.etymonline.com/word/state adreslerinden 12.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

tanımlanmaktadır. Militarist/askeri devlet teorilerinde ise devlet toplumdaki fiziksel gücün cisimleşmiş hali olarak, kendi başına bir hiç olarak nitelenmektedir. Bu teorilerde ise devlet askeri gücün ulusal ve uluslararası düzeyde kullanıldığı/gösterildiği bir saha/alan olarak ifade edilmektedir (Mann, 1984: 185-186).

Mann, bu teorilerin indirgemeci bakış açılarının iki boyutlu bir devlet teorisiyle aşılabileceğini ifade etmektedir. Ona göre bu teoriyi Theda Skocpol şu şekilde ele almaktadır: devlet artık kendi özerkliği/egemenliği için iki belirleyici faktör ile örgütlenmektedir. Bunlardan ilki, toplumsal sınıfların yapısı; ikincisi ise askeri ilişkiler açısından genişletilmiş bir şekilde devletlerin birbirlerine ve dünyadaki konumlarına göre dışsal konumlarıdır. Kaynakları toplumdan alınan idari, siyasi ve askeri örgütler devlet gücünün temeli olarak nitelenmektedir. Bu güç ise daha sonra egemen sınıfa, iç savaşa, barış gruplarına/hiziplerine ve yabancı devletlere karşı özerklik sayesinde kullanılabilir (1979:29-31' den aktaran Mann, 1984: 187).

Devlet teorilerine ve genel olarak devlet tanımlarına bakıldığında, devlet kapasitesi kavramı da devlet tanımı gibi karmaşık bir yapıya ve karışık/karıştırılan bir anlama sahiptir. Devlet kapasitesi kavramı esasında devletin tanımlanmasındaki neye benzediği olarak kurumsal veya ne yaptığı olarak işlevsel düzeyde tanımlanabilir. Weber; devleti, kavramın gelişiminin modern zamanlara tekabül etmesi nedeniyle hem modern devlet kalıbına uygun olarak hem de halen değişime uğradığından dolayı güncel değerlerden soyutlanmış bir şekilde tanımlamanın daha doğru olduğunu ifade etmektedir. Ona göre modern devletin temel biçimsel özellikleri;

- *"Yasalarla değişebilen yasal ve idari bir düzen,"*
- *"Yargı alanı içerisindeki tüm kişiler(vatandaşlar) ve tüm eylemler için geçerli olmak üzere bağlayıcı yetki,"*
- *"Ülkesel temel,"*

- *"Meşru güç kullanma tekeline sahip olmasıdır"* (Weber, 1978:56).

Mann ise devleti tanımlarken yukarıdaki biçimsel özelliklere ek olarak farklılaşmış yapıya sahip bir dizi kurum ve personel bütünü ile siyasal ilişkilerin bir merkezden dışarı doğru yayılması anlamındaki merkezilik/merkezlik unsurlarını da dahil etmektedir. Ona göre merkezilik, farklılaşmış kurum ve personel yapısı ve ülkesel olma özellikleri devletin bir askeri güç olarak nitelenmesinde etkilidir. Yine bu üç nitelik devletin kurumsal görünümünü karşılarken, meşru güç kullanma tekeline sahip bir şekilde bağlayıcı kural koyabilmesi ise devletin işlevsel yönünü nitelemektedir. Bu tanımlama onu, devletin ve devletin içindeki elitlerin veya devlet seçkinlerinin gücünün doğası/kaynağının ne olduğu sorusuna götürmüştür. Devletin ve devlet seçkinlerinin gücü derken kastettiğini ise birbirinden farklı iki anlama sahip kavramla açıklamaktadır. Bunlardan ilki, devlet seçkinlerinin sivil toplum gruplarına karşı kurumsallaşmış müzakerelerde yüklenmiş olduğu eylemler/faaliyetler alanını karşılayan despotik/zorba güçtür. Ona göre despotik gücün ölçülmesinde her ne kadar tarihsel anlamda büyük farklılıklar söz konusu olsa da birçok tarihi devletin despotik gücü sınırsızdır. Despotik güç ile kastedilen esasında "iktidarın/gücün özerkliği"dir. İkincisi ise, altyapısal güç yani devletin sivil topluma fiilen nüfuz edebildiği ve siyasal kararlarını işlemsel olarak bütün ülkede uygulayabilme kapasitesidir (1984, 187-189).

Devletin altyapısal gücündeki kapasite aslında modern kapitalist demokrasiler için geçerlidir (Mann,1984:190). Buradan yola çıkarak devlet kapasitesi kavramında modern devletin kapasitesinden söz edilmektedir. Tezde, yukarıdaki güç sınıflandırmasından yola çıkarak modern devlet kapasitesinin aslında devletin altyapısal gücü olarak adlandırılabileceği iddia edilmektedir. Bu iddia daha önce çeşitli çalışmalarda da benzer şekilde ifade edilmektedir (Kurtz ve Schrank, 2012: 616; Fukuyama, 2013; Sofier, 2016).

Devlet kapasitesi, sözlüklerde yer verilen ve tanımlaması yapılan bir kavram değildir. Ancak istisna olarak bir sözlükte tanımı yapılmaktadır. Bu tanımlama ise devlet kapasitesi kavramı yerine hükümet kapasitesi kavramı ile yapılmaktadır. Hükümet kapasitesi, *kamu politikalarını formüle etme, uygulamaya geçirme ve onları değerlendirme* şeklinde ifade edilmektedir. Sözlükte devlet kapasitesinin bileşenleri ise, uygun *kurallar ve bu kuralların uyumu, liyakate dayalı insan kaynakları yönetimi uygulamaları, rekabet, uygun ve etkili âdem-i merkeziyetçilik ve hükümet dışı ve özel sektörlerle ortaklıklar* olarak yer bulmuştur (Bhatta, 2015:604)[22]. Başka bir çalışmada ise devlet kapasitesinin "*topluma nüfuz etme, sosyal ilişkileri düzenleme, kaynakları elde etme ve kaynakları uygun şekilde kullanma veya belirli şekillerde kullanma"* gibi çok çeşitli boyutları olduğu ileri sürülmüştür (Migdal, 1988:4). Devlet kapasitesi kavramı literatürde üzerine uzlaşı sağlanmış bir kavram değildir. Bu durum kavramın hem farklı kavramlarla eş anlamlı bir şekilde kullanılmasına yol açmaktadır. Hem de kavramın farklı kapasite kavramlarıyla açıklanmasına yol açmaktadır. Bu noktada devletin halen değişime tabi olduğu bir gerçeklik söz konusu olduğu için net bir tanımlaması olmak zorunda değildir. Belirli kavramların onun belirleyicisi ve niteleyicisi olarak kullanıldığı ve bu kavramlarla daha kolay açıklandığı bir gerçektir. Bu nedenle kavramın açıklanması söz konusu olduğunda literatürde çoğu zaman göstergelerine yer verilmiş, ayrıca-tez içinde uygulayıcı olarak adlandırılan- başka kavramlarla da açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle kavram göstergeleri ve uygulama araçları aracılığıyla tanımlanırsa somut bir zemine oturtulmaya daha uygun bir hale gelebilir.

1.1.1. Göstergeleri ve Uygulama Araçları

Bir kavramın tanımlaması ve açıklanması için onu niteleyen, oluşturan bazı kavramlardan yararlanılabilir. Açıklanmak istenen kavram soyut bir düzeye denk

[22] Burada atıf verilen sözlükte her iki kavramın da geçmesi nedeniyle devlet kapasitesi başlığı altında açıklanmaktadır.

düşüyorsa onu niteleyen ve oluşturan kavramlar daha da önem kazanmaktadır. Painter ve Pierre yönetim kapasitelerini, idari kapasite, politika kapasitesi ve devlet kapasitesi olarak inceledikleri çalışmalarında bu üç kapasite biçiminin kendi içindeki değerlerini/kriterlerini, göstergelerini ve destek sistemlerini gösteren bir tablo oluşturmuşlardır (2005: 5). Tez için incelenen kavramlar ve odak noktasının farklılığı nedeniyle bu tablodan yola çıkarak özgün bir göstergeler ve uygulama araçları kavramsallaştırması yapılmaktadır. Bu doğrultuda gösterge ve uygulama araçlarının ne anlamda kullanıldığını açıklamak gerekmektedir. Dil felsefesi için önemli bir kavram olan gösterge; *bir şeyi niteleyen, onu temsil edebilecek veya onun yerine geçebilecek kapasiteye sahip olan, onu üreten bir düşünce* olarak tanımlanmaktadır (Pierce, 1982: 339; 1984: 228'den aktaran Özmakas, 2009: 35-36). Bu doğrultuda tez içinde her bir kapasite kavramını niteleyen, oluşturan ve temsil etme kapasitesine sahip olduğu düşünülen kavramlarla yani göstergelerle tanımlama/işlemselleştirme yapılmaktadır.

Uygulama araçları devletin kapasiteyi gerçekleştirmesinde/sağlamasında kullanılır. Bu doğrultuda her bir kapasite kavramına özgü uygulama araçları vardır. Bu durumda bu gösterge ve uygulama araçlarının bu tez için belirli bir çerçeve ve sınır içerisinde doğru kabul edilmesi, farklı durumlar söz konusu olduğunda bu gösterge ve uygulama araçlarının farklı anlamlarda çerçevelenmesi söz konusu olacaktır.

Devlet kapasitesi kavramı çalışıldığında, akıllara devlet kapasitesinin göstergelerinin ve uygulama araçlarının ne/neler olabileceği sorusunu getirmektedir. Devletler, devlet kapasitesinin göstergesi veya uygulama aracı olarak kullanılabilecek çok çeşitli işlevleri yerine getirmektedir. Kavrama ilişkin birden farklı öne çıkan unsur bulunduğu için literatürde ortak bir tanım geliştirilmemektedir. Bu doğrultuda kavramların bir bütün halinde işlenebilmesi açısından göstergeler ve uygulama araçları önem arz etmektedir. Devlet kapasitesinin göstergeleri başlığında ilk olarak güç/iktidar

veya başka bir deyişle devletin yeteneği/niteliği ele alınmaktadır. Devletin gücü devlet kapasitesinin önemli bir belirleyicisidir. Bu nedenle göstergeleri içerisinde işlenmesi önemlidir. Devlet kapasitesi incelenirken kapasitenin önemli bir etkeni olarak değerlendirilen bir diğer gösterge devletin yönetim biçimidir. Devletin rejimi olarak da adlandırılan bu gösterge devlet kapasitesini önemli ölçüde değiştirmekte veya farklılaştırmaktadır. Devlet kapasitesinin başka bir göstergesi olarak elitler/seçkinler ele alınmaktadır. Devlet içerisinde önemli bir etki alanına sahip olan elitler devlet kapasitesinin de göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

Uygulama araçları ise devlet kapasitesi veya tez içerisinde işlenmiş olan diğer kapasite kavramları için de geçerli olan, o kapasitenin toplum içinde ve uluslararası boyutta kendi yeterliğini gösterebilmesi için ortaya koymuş olduğu eylem veya eylemler bütünü olarak değerlendirilmektedir. Bu durumdan dolayı devlet kapasitesinin uygulama araçlarından ilki otorite olarak belirlenmektedir. Gösterge olarak değerlendirilen iktidarın, meşruiyetle birlikte var olması sonucu ortaya çıkan otorite, devlet kapasitesinin bir uygulama aracıdır. Otoritenin uygulanış veya var oluş biçimi bir devletin devlet kapasitesi hakkında bilgi sağlayan bir araçtır. İkinci uygulama hukuk sistemidir. Hukuk sistemi devletin yasa yapabilme ve o yasaları uygulayabilme gücü ile açıklanabilir. Son uygulama aracı olarak ise vergi koyabilme hakkı/yeteneği ele alınmaktadır. Devlet gücünün bir uygulama aracı olması bakımından vergileri kullanabilmektedir. Bu nedenle vergi koyma yetisi önemli bir kapasite uygulama aracı olarak değerlendirilmektedir.

1.1.1.1. Göstergeleri

Devlet kapasitesi kavramının göstergeleri olarak, güç/iktidar/devletin yeteneği/niteliği, elitler/seçkinler ve devletin yönetim şekli/biçimi kavramları belirlenmektedir.

1.1.1.1.1. Güç/İktidar

Güç/iktidar sözcüğü Fransızca *pouer* kelime kökeninden gelmekte ve *yetenek, bir şeyi yapabilmek, güç* anlamlarına karşılık gelmektedir.[23] Türkçede ise güç kavramına bakıldığında Arapça kökenli *iktidar* kavramıyla karşılaşılmaktadır. İktidar *bir işi yapabilme gücü, devlet gücünü kullanma yetkisi* gibi anlamlara karşılık gelmektedir.[24] Siyaset biliminin ana kavramlarından biri olarak görülen siyasal iktidar, Weber'e göre toplumsal bir eylemde, eyleme katılanların karşı koymalarına rağmen, bir kişi veya bir dizi insanın kendi iradesini gerçekleştirme şansıdır (Bealey ve Johnson,1999:255). Bu tanımdan hareketle siyasal iktidar insanlar arasındaki ilişkiler sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda yapılan başka bir tanımlama ise yine bu ilişkiye vurgu yapmaktadır; kaynakların kıtlığı ve kıt kaynakların dağıtımı meselesi insanlar arasında iktidar/güç ilişkisinin oluşmasında bir etkendir. Bu nedenle toplum içindeki kıt kaynakların dağıtımı ve onlara sahip olma, onları kontrol etme meselesi de bir siyasal iktidar meselesi olarak kabul edilmektedir. Devlet ise toplum içinde siyasal iktidarın kurumsallaştığı ve somutlaştığı bir yapı olarak nitelenmektedir (Şaylan, 1981:4-7). Bu tanımdan yola çıkarak siyasal iktidarın kimin üzerinde nasıl ve ne şekilde kurulduğu, nasıl bir etkiye sahip olduğu önem arz etmektedir. Siyasal iktidarın örgütleniş ve uygulanış biçimi devletin niteliğini ortaya koyar. Dolayısıyla incelediğimiz devlet kapasitesi kavramı açısından da iktidar kavramı önemlidir.

Devlet toplum ilişkisini yani siyasal iktidarı farklı şekilde inceleyen teorisyenler vardır. Bu teorilerden biri de devletin *"güçlü"* veya *"zayıf"* olarak nitelendiği ve bu doğrultuda yetenekleri üzerinden bir kapasite değerlendirilmesinin yapıldığı teoridir. Bu teoride liderlerinin devlet planlaması, politikaları ve eylemleri yoluyla toplumda aradıkları değişiklik türlerini başarma yetenekleri devletler için önemlidir. Yetenekler,

[23] https://www.etymonline.com/search?q=pouer adresinden 20.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.
[24] https://sozluk.gov.tr/ adresinden 20.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

topluma nüfuz etme, sosyal ilişkileri düzenleme, kaynakları çıkarma ve kaynakları uygun şekillerde kullanma kapasitelerini içerir. Yüksek yeteneğe/kapasiteye sahip olan güçlü devletler bu görevleri tamamlayabiliyorken, zayıf devletler ise yetenek spektrumunda/yelpazesinde aşağılarda yer almaktadır (Migdal,1988: 4-5). Devlet toplum ilişkisinde toplumsal kontrolü siyasal iktidarı ile sağlamaktadır. Toplumsal kontrolün sağlanmasında üç durum öne çıkmaktadır. Bunlar; rıza, katılım ve meşruiyettir. Devletin niteliği ve gücü de bu üç durumu toplumsal kontrolü sağlamak adına kullanabilmesinde temellenmektedir (Migdal, 1988: 32-33).

Fukuyama, devletin temel işlevlerini yerine getirebilme kapasitesinin[25] boyutlarını incelemektedir. Bu boyutlar gelişmekte olan ülkelerde devletin güçlü olmaktan ziyade zayıf olarak adlandırılmasının ve bu zayıflığın uluslararası boyutunun açıklanması için önemlidir (Fukuyama, 2004). Fukuyama, Weber'e (1946) atıfla insanları yasalara uymaya zorlama için güç ve silah kullanabilme yeteneğinin devletliliğin özünü oluşturduğunu ifade etmektedir (Fukuyama, 2004:6). Üstlenilen farklı işlevlere atıfla devletin işlevlerinin/faaliyetlerinin kapsamı ile devletin politikaları planlayıp yürütebilmesi, yasaları şeffaf bir şekilde uygulayabilmesi olarak formüle edilebilecek devlet iktidarının gücü/devletin gücünün gücü veya devlet kapasitesi arasında bir ayrım yapılması gerektiğini belirtmektedir (Fukuyama, 2004:7).

Fukuyama, bahsettiği bu ayrımı gösterebilmek için devlet gücü ile devletin işlev sahası[26] arasında bir devlet olma matrisi (Şekil 1) oluşturmaktadır (Fukuyama, 2004, 13).

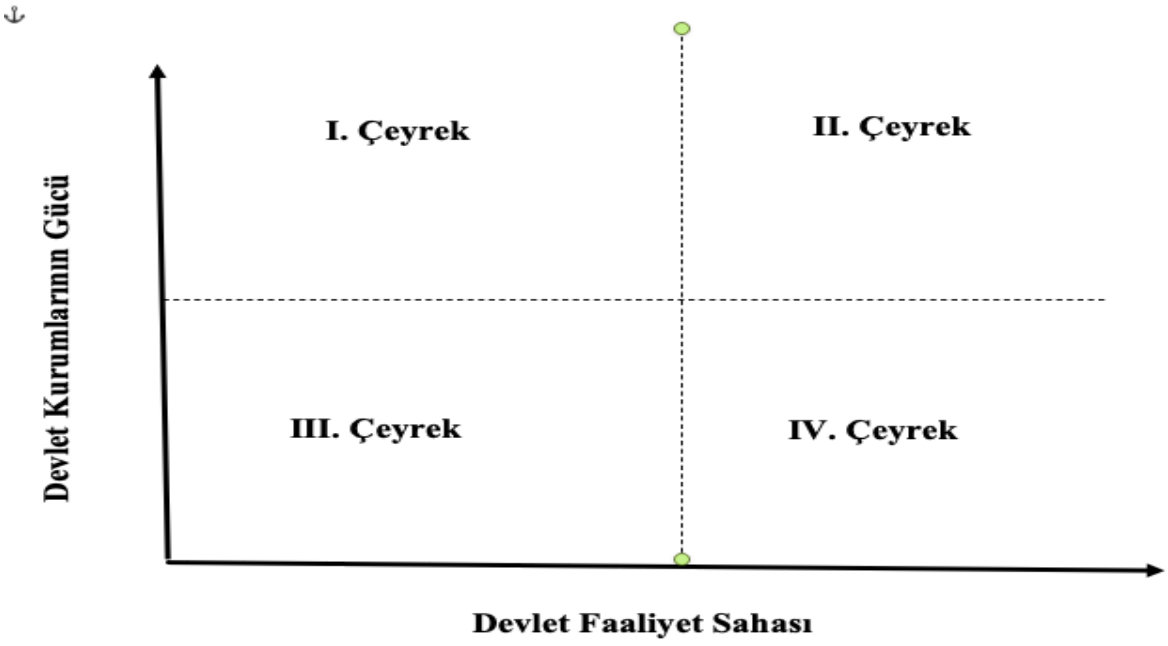
---

[25] Burada devletin temel işlevlerini yerine getirebilme kapasitesi kavramı "stateness" kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır.

[26] Devletin işlev sahası üzerine tam bir uzlaşma olmasa da Dünya Bankası'nın (1997) hazırlamış olduğu rapora atıfla aşağıdaki gibi sıralamıştır;
Minimum İşlevler: Sadece kamu kullanımına ayrılmış malların temini; Savunma, kanun ve nizam; Mülkiyet hakları; Makroekonomik yönetim; Kamu sağlığı; Adaletin iyileşmesi; Yoksulların Korunması
Orta Düzey İşlevler: Çevresel faktörlerin dikkate alınması; Eğitim, çevre koruma; Tekellerin düzenlenmesi, Bilgilendirmedeki hataları, eksikleri giderme; Sosyal sigorta; Eylemci İşlevler: Endüstriyel Politika; Servetin yeniden dağıtımı (Fukuyama, 2004: 9).

Oluşturmuş olduğu bu matriste devlet işlev sahası ile devletin gücü arasında ters orantılı bir ilişki olduğunu öne sürmektedir. Devletin işlev sahasının düşük, kurumlarının gücünün ise yüksek olduğu I. çeyrekte yer almanın, devletin işlev sahası arttıkça iktisadi büyümenin düşeceği yönünde düşünen liberal iktisatçılara göre olması gereken durum olduğunu belirtmektedir. Amerikan tarzı verimlilik I. çeyrekte, Avrupa tarzı II. çeyrekte yer alırken gelişmekte olan ülkelerin çoğunun yer aldığı IV. çeyrek ise ekonomik olarak verimsiz devletlerin yer aldığı bölüm olarak adlandırılmaktadır (Fukuyama, 2004: 11-12).

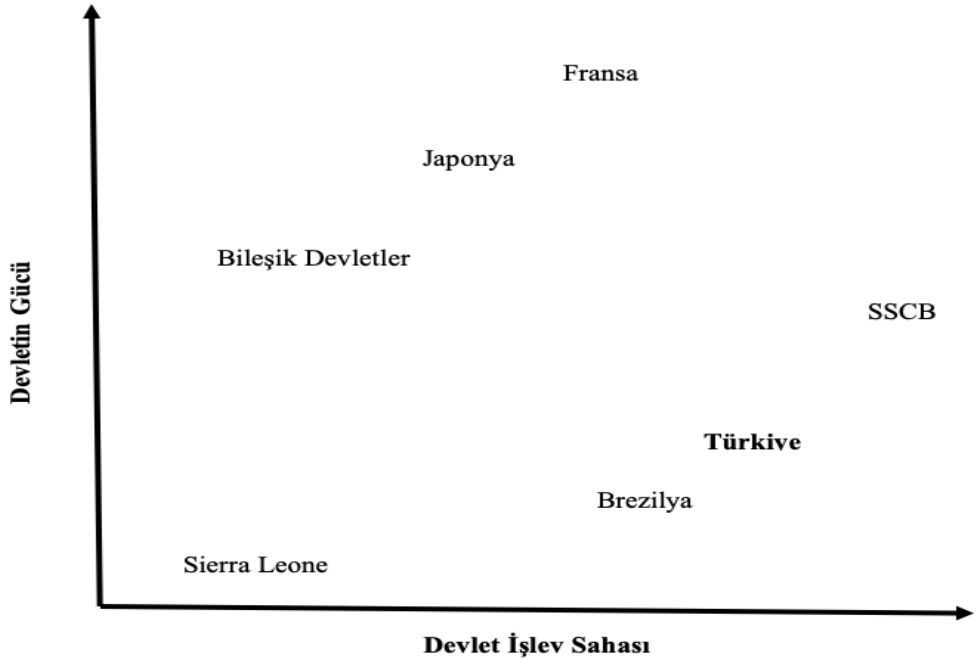
Şekil 1: Devlet Olma Matrisi



Devletler bu çeyrekler içerisinde yıllar içerisinde yer değiştirebilse de burada önem verilmesi gereken nokta, ülkelerin belirlenen çeyreklere kesin bir şekilde yerleştirilmelerinin mümkün olmamasıdır. Bu durumun en önemli sebebi ise; devlet kapasitesinin bir ülkenin farklı idari kurumları arasında bile farklılık gösteriyor olmasıdır.

Fukuyama yapmış olduğu matrisi başka bir şekilde ise (Şekil 2); ülke örnekleri ile incelemektedir (Fukuyama, 2004: 13).

Şekil 2: Devlet Olma Matrisi Ülke Örnekleri



Devletin gücü söz konusu olduğunda akıllara devletin müdahale edebilme alanı, yeteneği gibi kavramlar da gelmektedir. Bu noktada Linda Weiss (1998)'a göre, devlet müdahalesinin seviyesi devletin gücü hakkında bilgilendirici değildir, ancak dönüştürücü kapasitesi ise bilgilendiricidir. Dönüştürücü kapasite, "devletin uluslararası rekabetin değişen bağlamını karşılamak için endüstriyel değişimi koordine etme yeteneği" (Weiss, 1998: 7) olarak düşünülmektedir. Devletin gücü, dönüştürücü kapasite kavramına karşılık olarak gelmektedir. Devletlerin dönüştürücü kapasitesinin yapısal değişimi şekillendirme ve yeni sanayileşen ülkelerde endüstriyel büyümeyi teşvik etme yolları analiz edilmektedir. Bir hükümetin yapabileceği çeşitli eylemlerin mevcut farklı devlet yapılarına veya yerleşik özerklik derecesine, ajanslar içindeki iç bürokratik tutarlılığın ve endüstriyel sektörlerle dışsal bağlılığın bir kombinasyonuna/bileşimine bağlı olduğu savunulmuştur (Evans, 1995). Görüldüğü gibi devlet kapasitesinin ilk göstergesi olarak yer verilen güç kavramı birçok noktadan devlet kapasitesini belirlemektedir. Bu kimi zaman devletin işlevi olarak görülmekteyken kimi zaman devletin dönüştürücü kapasitesi

olarak ifade edilmektedir. Devletin toplumsal kontrolü sağlayabilmek için gücünü kullanabilme yeteneği ise devletin "güçlü" veya "zayıf" olarak nitelenmesine neden olmaktadır.

1.1.1.1.2. Devletin Yönetim Şekli/Biçimi

Devletin yönetim şekli devletin yapısı ve uygulamaları ile ilgili durumlar söz konusu olduğunda etkisini belli eder. Bu nedenle devletin kapasitesi söz konusu olduğunda devletin yönetim biçimi onu olumlu veya olumsuz anlamda etkileyebilmektedir. Toplumsal düzen içindeki iktidarın/gücün var oluşu/yapısı ve kullanım şekli siyasal sistemi oluşturur. Aristoteles'ten bu yana siyasal düşünceler tarihi disiplini iktidarın oluşumu ve kullanım biçiminin nasıl, ne şekilde ve kimler için olduğu sorusunu cevaplamaya çalışmaktadır (Şaylan, 1981:7). Genel olarak devletin yönetim biçimlerinin sınıflandırmasına bakıldığında, siyasal düşünceler tarihi boyunca birçok farklı sınıflandırma yapıldığı görülür. Antik Yunan'dan günümüz modern toplumlarını inceleyen teorisyenler birçok farklı sınıflandırma yapmaktadır. Ancak tez için kullanılması gereken sınıflandırma daha çok modern dönemi içermeli ve incelemelidir. Siyasal sistem olarak da adlandırılan devletin yönetim biçimi/şekli, üzerinde çok çalışılmış ve tartışılmış bir kavramdır. Bu konudaki ilk çalışmalardan birini yapan Easton'a göre siyasal sitem, girdiler-talepler ve destekler- ve çıktılardan-kararlar veya politikalardan- oluşmaktadır (Easton, 1957:384-400). Yapılan bu çalışmalarda ortak olarak bahsi geçen konu yönetim biçiminin meşru fiziksel zor kullanma gücü ile olan ilişkisidir (Almond, 1965:191). Almond'a göre siyasal sistem fiziksel güç kullanımını etkileyen tüm girdi ve çıktıları içermektedir. Burada bahsedilen girdi ve çıktılar resmî kurumlar, dernek vb. gibi oluşumlar, hukuka dayalı yapılar, partiler, çıkar grupları ile sınırlı olmadan, akrabalık soy, statü gibi yapıların yanında sokak gösterileri gibi oluşumları dahi içerecek şekildedir (Almond ve Coleman, 1960:7-8). Devletin yönetim

biçimi kavramının geleneksel ve yeni olmak üzere iki anlamı vardır. Bu anlamlardan ilki yasama, yürütme ve yargı arasındaki anayasal bir çerçeve içindeki ilişkidir. İkincisi ise, vatandaş ile devlet arasındaki ilişkiyi, bu ilişkideki değerleri ve karar verme yöntemlerini daha geniş bir perspektifle tanımlamak için kullanılan rejim sözcüğüdür (Bealey ve Johnson, 1999:259-260).

Aşağıda devlet kapasitesi kavramının göstergelerinden biri olarak değerlendirilen devletin yönetim biçimi üzerine yapılan bir sınıflandırmaya yer verilmektedir. Mann bu tablo ile bir sınıflandırma yapmaktadır. Burada altyapısal güç olarak verdiği kavram devletin kapasitesidir (Kurtz ve Schrank, 2012:616; Fukuyama, 2013; Sofier, 2016). Bu sınıflandırmaya göre modern öncesi döneme ait olan feodal devletler ve imparatorlukların düşük altyapısal güçleri nedeniyle devlet kapasiteleri düşük olarak değerlendirilmektedir. Modern devlet görünümleri olarak değerlendirdiği bürokratik ve otoriter devletlerin ise altyapısal gücü yani kapasiteleri yüksektir. Bürokratik devlette yüksek kapasite ve çıkar grupları tarafından denetlenen bir altyapısal güç söz konusuyken; otoriter devlette kurumsallaşmış despotizm söz konusudur (Mann, 1984: 191-192). Ancak Mann yapmış olduğu bu ideal tip sınıflandırmayı 2008 yılında iki örnek tip özelinde değiştirmektedir. Tabloda bu değişiklik belirtilmektedir. 1984 yılındaki makalesinde bürokratik olarak ifade ettiğinde altyapısal gücü devlet elitleri ve yetkilileri arasındaki ilişkiyle sınırlandırmış olduğunu ifade etmektedir (Mann, 2008: 357). Bu durumda otoriter olarak nitelediği biçimin de değişmesi gerektiğini yerine tek partili rejimin gelmesi gerektiğini belirtmektedir. Otoriter olarak adlandırdığı devlet biçiminin de sadece bürokrasiye indirgenemeyeceğini, aslında bahsedilen tek partili, hiyerarşik yapısal bir sistemdir. Belirtilmesi gereken bir diğer nokta ise despotik güç ve altyapısal güç arasında tamamen birbirini reddeden ve dışlayan bir durumdan ziyade pratikte var olan bir ilişkiselliktir. Bu ilişkiye örnek olarak tabloda tek partili rejime sahip devlet örneği verilebilir. Bu tür

devletlerde devletin altyapısal gücü yüksekken aynı zamanda despotik gücü de yüksektir (1984:191).

Tablo 2.1: Devlet Gücünün İki Boyutu (Mann,1984:191; 2008:357)

Despotik Güç	Altyapısal Güç		
		Düşük	Yüksek
	Düşük	Feodal	Bürokratik (1984) Demokrasi (2008)
	Yüksek	İmparatorluk	Otoriter (1984) Tek Parti Rejimi (2008)

Literatürde devlet kapasitesi ve devletin yönetim biçimi arasında karşılıklı bir ilişkinin bulunduğunu öne süren yazarlar da vardır. Bu çalışmalara göre, devletin yönetim biçiminin otoriter veya demokratik olarak değerlendirilmesinde devlet kapasitesinin seviyesi etkili bir araçtır. Kapasite yüksek olduğunda aynı zamanda hem demokratikliğe hem de otokratikliğe sebep olabilecek sonuçlar ortaya çıkabilmektedir (Back ve Hadenius, 2008, Slater ve Fenner, 2011, Seeberg, 2014, Croissant ve Hellmann, 2018).

1.1.1.1.3. Elitler/ Seçkinler

Kelime karşılığı Türkçe'de *"seçkin"* olarak kabul edilen kavram; "*bir toplumda saygın ve etkin mevkilerde bulunan ve toplumun eğitim, ekonomi, siyaset, askeriye, din, sanat vb. alanlarıyla ilgili etkinliklerin denetimini elinde tutan (kişi veya grup), elit"* şeklinde tanımlanmaktadır.[27] Latince *"eligere"* ve Fransızca *"elite"* kelime kökeninden

[27] https://sozluk.gov.tr/ adresinden 13.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

gelen, bir toplumdaki en güçlü, en zengin veya en iyi eğitime sahip olanları, o toplum içindeki orantısız güç ve nüfuza sahip grubu karşılamaktadır.[28]

Güçleri ve statüleri ülkeler arasında önemli farklılıklar göstermekte olan elitler genel olarak idari ve siyasi elitler olmak üzere iki biçimde tanımlanmaktadır. İdari/yönetici elitler, istihdam ediliş biçimleri bakımından iki şekilde ayrılabilir. Bunlardan ilki, güvenli ve siyasetten uzak olan, ikincisi siyasi yöneticinin görev süresi ile sınırlı olan biçimindedir (Bealey ve Johnson,1999:4-5). Toplumsal ve ekonomik olarak egemenlik ile ilişkilendirilmeye çalışılan siyasal elitler ise birçok farklı isimle değerlendirilmektedir. Marx yönetici sınıf olarak adlandırırken, Mills ise iktidar elitleri olarak ifade etmektedir. Birçok farklı şekilde değerlendirilen elitler demokratik elitizm tartışması içinde de yer almaktadır. Bu tartışmaya göre, demokrasi için gerekli olan ve devletin gücüne meydan okuyan otonom gruplar olarak ifade edilmektedir (Bealey,1996:117-320).

Siyasal seçkinler, Almond'un siyasal sistem açıklamasında girdi olarak adlandırdığı- resmî kurumlar, yasalar vb. gibi- yapıların üretiminde önemli ve tipik/alışılmış bir role sahiptir (1965:194). Mann, yönetici elit olarak bürokratların bazı durumlarda daha fazla olacak şekilde siyasetçiler gibi sivil toplum üzerinde nüfuzu olduğunu ifade etmektedir. Vatandaşlığın kendisi de dahil olmak üzere bazı önemli olaylarda bürokratların etkisi bulunduğunu öne sürmüştür. Ancak bu durumun sınırı temel olan bazı kuralları veya sivil toplum içindeki güç dağılımını bir toplumsal hareketin desteği olmadan yapamayacakları gerçeğidir (1984:190). Yapmış olduğu güç ayrımına göre, altyapısal olarak güçlü olan tüm devletler-kapitalist demokrasiler de dahil-bireyler ve toplum içindeki azınlıklar bakımından güçlü olmakla birlikte, kapitalist demokratik

[28] https://www.etymonline.com/word/elite#etymonline_v_5740; https://www.merriam-webster.com/dictionary/elite; https://www.britannica.com/topic/elite-sociology; https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce-t%C3%BCrk%C3%A7e/elite adreslerinden 13.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

devletleri, tarihsel devletlerle karşılaştırıldığında çoğu zaman egemen gruplarla/elitlerle ilgili zayıf olduklarını belirtmektedir (Mann, 1984). İdari/yönetsel ve siyasi olmak üzere elitler devlet kapasitesi bağlamında etkili bir gösterge olarak değerlendirilebilir. Örneğin idari/yönetici elitlerin liyakat sistemi dahilinde görev almadığı bürokratik yapılanma içerisinde yolsuzluk, rüşvet gibi kamu görevinin ve gücünün kötüye kullanımı gibi durumlara rastlanmaktadır (Bealey ve Johnson, 1999). Bu durum da devletin kapasitesini olumsuz etkiler.

1.1.1.2.Uygulama Araçları

Uygulama araçları başlığı altında otorite, yasa yapma/hukuk sistemi ve vergi koyma alt başlıkları oluşturulmuştur.

1.1.1.2.1. Otorite

Meşru iktidar olarak tanımlanan otorite, insan davranışını etkileyebilme/değiştirebilme *yeteneği* olan iktidar kavramından davranışları etkileyebilme/değiştirebilme *hak*kı olmasıyla ayrılmaktadır (Heywood, 2013: 4). Buradan hareketle bir meşruiyet tanımının yapılmasına da ihtiyaç duyulmaktadır. Meşruiyet, bir siyasal sistemde vatandaşların içinde bulundukları sistemi itaat edilecek ve uygun olarak gördüklerinde/kabul ettiklerinde ortaya çıkmaktadır (Bealey ve Johnson,1999: 189). Meşruiyetin kaynakları bakımından otorite için üçlü bir tipoloji oluşturan Weber'e göre;

- *Geleneksel otorite: geleneksel temellere dayanan bir şekilde otorite uygulayanların meşruiyeti söz konusudur.*
- *Karizmatik otorite: bir kişinin istisnai karakterine ve onun kutsallığına dayanan, o kişi tarafından çıkarılan veya emredilen kurallara uyma ve düzene bağlılıktır.*

- *Yasal otorite: rasyonel ve hukuki temellere dayanarak çıkarılan kurallara ve kurallar altında yetki sahibi kişilerin emirlerine uyma şeklinde görülür. Yasal otoriteye itaat etmenin temelinde gayri şahsilik yer almaktadır* (Weber, 1978: 215).

Bu bakımdan otorite kavramı devletin, iktidarını/gücünü pratikte gösterdiği ve bu güce onay/rıza aldığı durum olarak değerlendirilebilir. Devlet kapasitesi söz konusu olduğunda otoritenin yukarıda bahsedilen tiplerdeki kaynakları önem arz etmektedir. Bu da şu anlama gelmektedir: Otoritenin hangi kaynağa dayanarak ortaya konması, bir devletin kapasitesinin uygulama aracı olarak adlandırılmasına neden olabilir. Otorite geleneksel kaynaklara/temellere dayandığında, yönetimde olan kişiye duyulan geleneksel bir bağlılık çoğunlukla modern öncesi dönemdeki gerontokrasi[29], ilkel patriarka[30] ve patrimonyalizmde[31] söz konusudur. Gerontokrasi ve ilkel patriarkada yönetimde yer alan kişi veya kişilerin idari personeli bulunmamaktadır. Bu yönetim biçimlerinde yönetici olarak görülen kişi, kuralları uygulamak için bir mekanizmaya sahip olmadığı için, kişilerin veya grup üyelerinin bu kurallara ve emirlere uyma isteğine bağlıdır. Grup üyeleri tebaa konumunda değilken, patrimonyalizmde grup üyeleri tebaa olarak görülmektedir (Weber,1978: 231-232).

Heper ise "aşkın devlet"[32] kavramı üzerinden bu otorite biçimlerine bir bakış geliştirmektedir. İnsanın aslında ahlaki bir toplumun üyesi olduğu düşüncesine dayanan bu kavramsallaştırma, insanın aslında bir çıkar topluluğunun üyesi olduğu araçsalcılık kavramıyla çatışmaktadır. Devletin yeri ve otoritesi, aşkınlık ve araçsalcılık seviyelerine göre farklılaşmaktadır. Her iki durumun da *"aşırı"* olarak nitelendiği örnekleri

[29] Bir grup üzerindeki yönetimin, geleneklere en aşina olan yaşlıların elinde olması durumuna verilen isimdir (Weber, 1978: 231).
[30] Patriarka, bir kişi tarafından hem ekonomik hem de akrabalık temeline dayanan miras yoluyla aktarılan yönetim biçimidir (Weber, 1978: 231).
[31] Patrimonyalizm, efendinin kendi kişisel aracı olarak bir yönetim ve askeri yapılanma geliştirdiğinde söz konusu olmaktadır. Uç noktası otoritenin esas olarak takdir yetkisine bağlı olarak faaliyet gösterdiği sultanlıktır (Weber,1978: 231).
[32] Heper'in kullanımında İngilizce "trancendental" sözcüğünün karşılığı olarak yer bulmuştur. Bu kavram,genel çıkar için özel çıkarların göz ardı edildiği her şeyi kapsayan bir devlet anlayışında mevcudiyet kazanmaktadır (Heper, 2006).

mevcuttur. Araçsalcılığın aşırılığında devletin etkisizleştirilmesi söz konusuyken, aşkıncılığın aşırısında ise toplumun etkisizleştirildiği gözlemlenmektedir. Aşırı hallerinin yanı sıra bir de bu kavramların *"ılımlı"* olarak nitelendiği halleri mevcuttur. Bu durumun örnekleri olarak, topluma değiştirilemeyecek birtakım normların ortak uzlaşı halinde kabul ettirildiği veya dayatıldığı ılımlı aşkıncılık verilebilir. Diğer örnek ise, toplum içindeki eşitsizliğin bir dereceye kadar kabul edilebilir olduğu ılımlı araçsalcılıktır. (1985: 93-105; 2006: 30-34). Heper yapmış olduğu bu kavramsallaştırmada Weber'in yasal-ussal otoritesinden birtakım farklılaşmalar olduğunu da ifade etmektedir. Ona göre ılımlı aşkın devletin kurulmuş olduğu normları uygulayabilmek için bürokrasi içerisinde örgütlenmiş olması mümkündür. Bu tip bürokrasinin üyeleri, Weber'in yasal-ussal bürokratlarından ayrı olarak, karar alıcı ve devletin temel aldığı normlara göre bu kararları formüle eden kişilerdir (2006: 34-35).

Geleneksel otoritenin dışında yer alan ve modern devlet biçimlerinde de bir otorite örneği olan karizmatik otoritede ise durum böyle değildir. Karizmatik otorite *"olağanüstü"* olması nedeniyle özellikle rasyonel-bürokratik otoriteye karşıdır. Weber' e göre bürokratik otorite hukuki kurallara bağlı olma durumu bakımından rasyonelken, karizmatik otorite irrasyoneldir (1978: 244). Karizmatik otoritede kişinin karakterine dayanan bir meşruiyet söz konusu olduğu için, devlet kapasitesini olumlu yönde etkileme söz konusu değildir. Aksine gayri şahsilikten uzak olması nedeniyle, devlet kapasitesini düşüren veya olumsuz etkileyen bir durum bulunmaktadır.

Weber'in kavramsallaştırdığı yasal-rasyonel otorite için gerekli olan temeller ise şu şekildedir (Weber,1978: 218-220):

- *"Kurallara bağlı olarak yürütülen resmi işler",*

- *"Sistematik bir iş bölümünün bulunduğu, görevlilerin gerekli yetkilere sahip olduğu, zorlama araçlarının ve bu araçların kullanımının açıkça tanımlanmış olduğu şekilde kurulan bir idari organ ve belirli bir yetki alanı",*
- *"Hiyerarşi ilkesi",*
- *"Uzmanlaşma",*
- *"İdari kadroda yer alan görevlilerin üretim veya yönetim araçlarının mülkiyetine sahip olmaması",*
- *"Resmi görevler ile o pozisyonda bulunan kişiler arasında, görevin bağımsızlığını ve nesnelliğini güvence altına almak için bir sahiplik durumunun bulunmayışı",*
- *"İdari işlemlerin yazılı olarak dokümantasyonunun yapılmasıdır."*

Yukarıda yer verilen temel ilkeler bürokratik-yasal otoritenin kurulması ve devam ettirilmesi için önemlidir. Ayrıca bu ilkeler devletin kapasitesinin inşa edilmesinde yararlanılan ilkelerdir (Fukuyama, 2013). Bu ilkeler doğrultusunda kurulmuş ve ilkelerin uygulanmaya devam ettiği bürokratik otoriteye sahip bir devlette, devlet kapasitesinin yüksek olduğu kabul edilebilir. Tezin ikinci bölümünde değinilecek olan uluslararası örgütler yardımıyla/yönlendirmesiyle Weber'in kavramsallaştırdığı biçimiyle bürokratik/yasal otorite biçiminin kurulması ve devam ettirilmesi hem devlet kapasitesi hem de idari kapasite için çok elzem bir durumdur.

1.1.1.2.2. Yasa Yapma/Hukuk Sistemi

Yasa yapma veya bir hukuk sitemine sahip olma devlet kapasitesinin uygulama araçlarından bir diğeridir. Bu başlık içerisinde yasa ve onun adil ve bağımsız bir şekilde uygulandığı bir hukuk sisteminin var oluşunun bir devletin kapasitesini nasıl etkilediği üzerinde durulacaktır. Weber hukuku geçerliliği belirli *garantilerden* oluşan bir *düzen* olarak tanımlamaktadır. Bahsedilen garantiler ise meşru zorlayıcı aygıtlardır (1978: 313). Sosyolojik anlamdaki hukuku ise sadece ekonomik çıkarların değil, aynı zamanda kişisel

güvenlikten ideal değerler olarak görülebilecek olan kişisel onura kadar çok farklı çıkarları garanti eden yapı olarak tanımlamaktadır (Weber, 1978: 333). Hukukun kapasite kavramıyla ilişkisi kavramın iletişim, yasa yapma/kural koyma ve çıkarların eklemlenmesi ve toplaşımı gibi, yeni bir dizi soruna cevap vermek için zamanla siyasal sistemin üstlendiği eklemlenmiş işlevler (Almond,1965) olarak tanımlanmasında görülmektedir. Kapasite, talepleri ifade eden toplumsal çıkarlara cevap olarak değişmekte ya da artmaktadır; siyasi sistem talepleri çıktılara dönüştürme sürecinde tarafsız bir şekilde hakemlik etmektedir. Bu noktada tarafsız olma durumunun dışına çıkıldığında ise hukuk sisteminin birtakım yaptırımlarıyla karşı karşıya kalma söz konusudur.

Yasa yapma, o yasaları uygulayabilme ve yasalara uyulmadığında yargılama yetkisi kastedilmektedir. Hegel pozitif hukukun *otorite ilkesine dayanan tarihi bir bilim* olduğunu ifade etmektedir (2015: 219). Hukuka varlığını veren şeyin *karşılıklı bağlılık yani kültür(eğitim)* olduğunu, dolayısıyla *objektif gerçeklik* kazanabileceğini öne sürmüştür (2015: 205). Hukukun her türlü durumda gerçekleşmesinin sağlanması ayrı bir kamu gücünü, yani mahkemeleri gerektirir. Ona göre hukuki kurumlar *kendiliğinde* ve *kendisi için* mutlak zorunlu oldukları için, ortaya çıkış ve kuruluşlarının ne şekilde olduğu bir önem arz etmemektedir. Yargı kamusal gücün hem hakkı hem de görevi olarak kabul edilmelidir (Hegel, 2015: 214-15).

Yasa veya kanun söz konusu olduğunda akla ilk gelen anayasa kavramıdır. Anayasa, yazılı veya yazılı olmayan kurallar bütünü olarak kısaca tanımlanabilir. Bu kurallar devletin farklı kurumlarının görev, sorumluluk, yetki ve işlevlerinin belirtildiği, birey ve devlet arasındaki ilişkiyi tanımlayan hatta liberal demokrasilerin temel yapı taşı kabul edilen bir yapıdır/oluşumdur (Heywood, 2013: 332). Anayasanın, devletleri güçlendirmek, birleştirici değerler ve amaçlar oluşturmak, hükümet istikrarını sağlamak, özgürlüğün korunması ve rejimin meşrulaştırılması gibi amaçları vardır (Heywood, 2013:

338). Toplumsal kontrolün ayırt edici bir biçimi olarak görülen hukuk, zorlama aygıtlarıyla olması gereken ve olmaması gerekenin ne olduğunu tanımlayan bir yapıdır (Heywood, 2013: 342).

Devlet kapasitesinin uygulama aracı olarak devletin yönetim biçimi önemli bir belirleyicidir. Örneğin, devletin altyapısal gücü-yani kapasitesi- ne kadar büyük olursa, bağlayıcı kural koyma hacmi o kadar büyük olur. Politikacılar demokrasilerde, büyük ölçüde kanunlar ve sivil toplum grupları tarafından kontrol edilmektedir. Bu kontrol etme durumunun istisnaları elbette vardır, ancak düşmanlarını öldüremez veya mülksüzleştiremezler. Kanunla gelen anayasal gelenekleri/normları devirmeye veya yok saymaya cesaret edemezler; bu durumun istisnası ise darbe veya devrim olarak adlandırılmaktadır (Mann,1984: 190).

1.1.1.2.3. Vergi Koyabilme

Devlet varlığını devam ettirebilmek için kaynak elde etmek zorundadır. Bu kaynak elde etme biçiminin en önemlisi vergi koyabilmedir. Vergi koyabilme için bir kapasite gerekmektedir. Başarılı bir şekilde koyulan ve toplanan vergiler ise devletin faaliyet göstermesini sağlayan kaynakları oluşturur. Vergi çıkarma devlet kapasitesinin önemli bir ölçüsüdür. Genel olarak kapasite için önemli bir uygulama aracı olmakla birlikte, tüm devletler için gerekli ve önemlidir (Fukuyama, 2013). Bu noktada belirtilmesi gereken aslında burada ilişkisel bir durumun var olduğudur. Devlet kaynak elde etmek için toplumu zorladıkça, toplumun da devlete karşı birtakım talepleri meydana gelmektedir. Bu talepleri gerçekleştirebilmek için ise devlet faaliyet alanını ve işlevlerini genişletmek zorunda kalabilir. Bu durumu Tilly *"istenmeyen yükler"* olarak ifade etmektedir (1975: 117). Vergilendirme yetkisinde devletin yine rıza gözetmeyen bir yüzüyle karşı karşıya kalınmaktadır. Hatta birçok vatandaşının geçimini istihdam sağlayarak doğrudan oluşturan bir yapıya sahiptir.

Ülkeler arasında kişi başına düşen milli gelir ile hükümetlerin elde ettiği milli gelir oranı arasında güçlü bir pozitif ilişki olması nedeniyle, devletin gücü uzun vadeli ekonomik büyümeyi belirlemede devletin kapsamından daha etkili ve önemlidir. Kişi başına düşen milli gelirin yüksek olduğu ülkelerde vergi çıkarma oranı devletin kapsamının bir ölçüsüdür. Fukuyama, vergi çıkarma oranının aynı zamanda idari kapasitenin bir ölçüsü olduğunu da belirtmektedir (Fukuyama, 2004: 20).

1.2.Politika Kapasitesi

Devlet kapasitesi kavramının beraberinde getirdiği kavramlardan biri politika kapasitesidir. Politika kapasitesi kavramı devlet kapasitesi kavramının bir alt görünümü olarak değerlendirilmeyen bir kavramdır. Kendi müstakil bir görünümü olan bu kavram kimi zaman devlet kapasitesinin eş anlamlı bir karşılığı olarak da görülmektedir. Bu başlık altında tanımlandıktan sonra ilk olarak göstergeleri olarak incelenen kavramlara yer verilecektir. Ardından ise politika kapasitesinin uygulama aracı olarak değerlendirilen kavramlara bakılacaktır.

Politika kapasitesi, kıt kaynakların kamu amaçlarına tahsisi için akıllı toplu seçimler yapmak ve stratejik yönler belirlemek için gerekli kaynakları düzenleme yeteneğidir. (Peters, 1996; Painter, 2002). Yönetim kapasitesinin yönlendirici araçlarını sağlayan, özellikle hızlı değişimin ve küreselleşmenin getirmiş olduğu belirsiz koşullar altında *"işleri gerçekleştiren",* neyin nerede ne zaman nasıl ve kim ile ilgili olduğu temel sorulara cevap vermesi beklenen bir kapasite türüdür (Farazmand, 2009). Bu durumun sonuçlarından biri, devletin bir dereceye kadar politika kapasitesine ihtiyaç duyduğu konusunda artan bir fikir birliği olmasına rağmen, modern koşullar ve zorluklar, politika kapasitesinin doğası ve koşulları hakkında yeniden düşünmeyi gerektiriyor. Devletin maruz kaldığı ve yürüttüğü değişimin zaman içerisinde farklılaşmasıyla birlikte politika

kapasitesi de zamanla farklılaşmaktadır. Aynı şekilde devletin niteliğinin düzenleyici veya merkezi olduğu durumlarda da farklı görünümlere sahiptir. Küreselleşme ile bu farklı politika kapasitelerinin ulus ötesi arenalara yansıtılması beklenmektedir. Politika kapasitesi devletin değişime açık olmasıyla çok ilişkilidir. Politika kararları alabilmek için yeni yöntemler üzerine çalışmak bu duruma örnek verilebilir. Politika kapasitesi, kaynak dağıtanların farklılaşmasıyla ve zamanla değişebilmektedir. Bu nedenle politika kapasitesinin kanıtlarına, belirli çıktı sonuçlarının başarısından ve kurumsal kaynakların nitelik ve nicelik analizinden ulaşılabilir (Painter ve Pierre, 2005: 2-4).

Politika kapasitesi, çıkar gruplarından ve toplumun içinden gelen taleplere cevap verme durumunu da içeriyor mu yoksa hükümetlerin daha özerk olması gerektiğini mi varsayıyor? 1960-70 arasındaki yıllarda bazı devletler için var olan politika kapasitesi en yüksek düzeyde olarak değerlendirilmektedir. Ancak özellikle 1970'li yılların ortalarından itibaren politika kapasitesinin hükümetler nezdinde erozyona uğradığı düşünülmektedir. Bu erozyona uğramayı getiren birçok sebep bulunmaktadır. Bunlar arasında hükümet politikalarının yatay boyutunun önem kazanmaya başlaması, politikalarla analitik olarak ilgilenebilme yeteneğinin düşüşü, yeni politika girişimlerini destekleyecek kaynakların kıtlığı, toplumda oluşan şüphecilik ve toplumsal istişare, daha ideolojik ve politize olmuş politika üretme yöntemleri sayılabilir (Peters, 1996). Hükümetin politika kapasitesini artırma girişimindeki görevi, hedefler üzerinde geniş bir anlaşma bağlamında mümkün olduğu kadar çok farklı bilgiyi kullanıma sunmaya çalışmaktır. Devlette politika kapasitesi geliştirilecekse ve bilgi kullanımı iyileştirilecekse, ne zaman ve nerede müdahale edileceği konusunda seçimler yapılması gerekecektir. Politika kapasitesinde önemli olan politika sorunlarına yanıt üretme aşamasıdır. Bu noktada politika kapasitesinin göstergeleri ve uygulama araçları önem kazanmaktadır.

1.2.1. Göstergeleri ve Uygulama Araçları

Politika kapasitesi kavramı için literatürde yapılan araştırma sonucunda kavramın göstergeleri ve uygulama araçları olarak benimsenen boyutları bu başlıkta ele alınacaktır. Politik istikrar ve hesap verebilirlikle, siyaset ve yönetim arasındaki eşgüdüm göstergeleri olarak incelenmişken, politika uygulama ve oluşturma ise uygulama araçları olarak ele alınmaktadır.

1.2.1.1.Göstergeleri

Politika kapasitesi kavramının literatürden seçilen göstergeleri politik istikrar ve hesap verebilirlik ile eşgüdümdür.

1.2.1.1.1. Politik İstikrar ve Hesap Verebilirlik

Politik istikrar bir siyasal sistem içerisindeki belirli girdi-çıktı akışı modelidir. Siyasal sistem içerisinde talep ve destekler girdileri, düzenleyici, dağıtıcı ve sembolik olmak üzere çeşitli çıktılara dönüşmektedir. Dayattıkları baskılar, yapı veya kültürde herhangi bir temel değişiklik olmaksızın katlanılabilir nitelikte olan talepler, siyasal sistem tarafından idare edilir. Çıktılar ise taleplere beklenen veya meşru yollardan cevap verir. Bu koşulların sağlanmış olması ise siyasi sistemin kendi içinde ve çevresinde dengesinin sağlandığının göstergesidir (Almond, 1965: 193). Meşruiyetten politik istikrarın önemli bir bileşeni olarak söz edilebilir. Politikacılar, meşruiyeti sağlayabilmek için davranışları manipüle etme ve değerleri etkileme girişimindedir. Politik istikrarın daha çok demokratik sistemlerde görüldüğü, bu nedenle de bahsi geçen bu meşruiyetin de demokratik meşruiyet olduğu ileri sürülmektedir. Buradan hareketle politik istikrar kavramı siyasal hesap verebilirlik kavramını da çağrıştırmaktadır (Bealey, 1996: 190; Heywood, 2013: 80). Politik istikrarın belirleyicilerinden bir diğeri ise, politik sistem içerisinde iyi örgütlenmiş bir bürokrasi ve bürokratladır. Bu durumun sağlayıcısı ise

siyasi değişikliklerden muaf bir bürokratik sistem ve o değişimden etkilenmeyen uzman kamu görevlileridir (Heywood,2013: 361-365). Politik istikrar aslında bir siyasal sistem içerisindeki hesap verme mekanizmasının nasıl işlediğini de gösteren bir durumdur. Hesap verebilirlik siyasal sistemde oluşturulması ve uygulanışı bakımından politika kararlarının sorgulanması ve sorumlu olarak politika karar alıcılarına karşı oluşturulan yaptırım biçimidir. Politik istikrar ise hesap verme mekanizmasının iyi işlediği bir sistemde mümkündür. Bu noktada ise kapasiteyi etkilemekte, belirlemekte ve dönüştürmektedir.

1.2.1.1.2. Eşgüdüm

Politika kapasitesinin bir diğer göstergesi ise eşgüdüm kavramıdır.[33] İyi bir yönetim söz konusu olduğunda hem kurumlar arası hem de siyaset ve idare arasındaki eşgüdüm önem arz etmektedir (Painter ve Pierre, 2005: 3-4). Eşgüdüm ihtiyacı kimi zaman üst düzey kamu görevlilerinin belirli temel alanlarda aşırı uzmanlaşmalarıyla sadece kendi birimleri ile ilgili politikalara öncelik verip başka birimlerin veya kurumların ihtiyaçlarını göz ardı etme eğiliminde olduklarında ortaya çıkar. Alınan politik kararlar doğrultusunda oluşturulacak programın eşgüdümlenmesi bir seçim yapma yeteneğini gerektirir. Bu durumda yapılan bu seçimler doğrultusunda kaynaklarını ve birtakım çıkarlarını kaybeden kişi ve kurumlara karşı seçimlerin meşrulaştırılası iyi bir eşgüdüm mekanizması ile mümkün olur. Böylece bir eşgüdüm kararı etkili bir politika seçimi oluşturmaktadır (Peters, 1996). Politika kapasitesini ise bu politika seçiminin kalitesiyle etkilemektedir. Etkili olarak kabul edilebilecek bir eşgüdümün söz konusu olmadığı sistemlerde siyaset ve idare ile idarenin kendi içindeki kurumlar ve birimler

[33] Kavramın "koordinasyon" olarak kullanılması yerine Türkçe karşılığı olan "eşgüdüm" kavramının kullanımı tercih edilmiştir. Ayrıca Türkçe literatürde kavramın kapasite ile ilişkisini uygulamalı olarak incelemek isteyen okuyucular Ferda Koç tarafından hazırlanan *"Kamu Yönetiminde Eşgüdüm Kapasitesinin Habis Sorunlar Üzerinden İncelenmesi: Elazığ ve İzmir Depremleri"* başlıklı çalışmayı inceleyebilir.

arasındaki ilişki ve iletişim eksik kalmaktadır. Bu durum da alınan politika kararları var olan ihtiyaçlara cevap vermek için oluşturulmaktan ziyade, politik sebeplerle alınabilir. İdare ise bu kararları uygulama konusunda bir direnç gösterebilir. Bu doğrultuda oluşan bu eşgüdüm eksikliği politika kapasitesini olumsuz etkiler.

1.2.1.2.Uygulama Araçları

Kavramın uygulama araçları olarak litaratürden yola çıkarak benimsenen iki araç vardır. Bunlar sırasıyla politika oluşturma ve politika uygulama olarak belirlenmektedir.

1.2.1.2.1. Politika Oluşturma

Politika kapasitesini tanımlamaya çalışırken onun önemli bir etkeni olan politika yapma/oluşturma akıllara gelmektedir. Politika yapma veya oluşturma olarak adlandırılan süreç aslında politika kapasitesinin karar alma yönü olarak görülebilir. Politika oluşturma seçim yapabilme olarak ifade edilebilir. Burada yapılan seçimler oluşturulan *"programlar arasında stratejik ve yeniden dağıtımcı"* bir yapıda olmalıdır (Peters, 1996) Politika oluşturma prosedür ve bilginin kullanımı bakımından iki boyutla politika kapasitesini etkilemektedir. Bunlardan ilki olan prosedür boyutunda seçimle yapılan bir değerlendirme sonucunda seçmenlerin politika oluşturmanın kalitesini değerlendirdikleri bir durum söz konusudur. İkinci boyut olarak politika oluşturmak için bilginin etkin bir şekilde kullanımı söz konusu olduğunda politika kapasitesinde büyük etkiye sebep olduğudur (Peters, 1996).

Burada önemli olan bu sürecin nasıl kurgulandığı ve etkili sonuçlar için neler yapıldığı sorusudur. Bu noktada politika yapıcıların karşısına birtakım engeller çıkmaktadır. Bunlardan ilki, mevcut politikaya alışmış olan kurum ve o kurumda çalışanların oluşturmuş olduğu dirençtir. Buradan yola çıkarak politika kapasitesi, politika yapıcıların bu engelleri aşmak için süreci yönlendirme becerisi olarak

tanımlanmaktadır. Burada önemli olan bir başka nokta ise, bu süreci yönlendirecek olan kişilerin, yeterli uzmanlığa sahip olup olmadığıdır. Bu uzmanlık gerekli olan bilgiyle ve o bilgiyi işleyebilecek bir zaman aralığıyla etki kazanabilir. (Peters, 1996). Bilginin nasıl ve ne için kullanıldığı sorusu hem politika oluşturma da hem de politika uygulamada önemlidir. Politika kapasitesini *"daha iyi"* hale getirebilmek için politika oluşturma ve uygulama aşamasının nasıl kurgulandığı çok önemli hale gelmektedir.

Bir diğer önemli nokta ise politika oluşturma için gerekli bilginin kaynağı/kaynaklarının ne olduğudur. Bu noktada iki kaynaktan söz edilebilir. Bunlardan birincisi devlet kurumlarının bilgi toplama ve işleme yeteneği olan iç kaynaklardır. Burada akıllara kurumların bu konudaki becerisinin ne düzeyde olduğu sorusunu da getirmektedir (Peters, 1996). Bu noktada bir aşınmanın gerçekleşmesi ise politika kapasitesini olumsuz yönde etkileyebilir. İkincisi ise dış kaynaklar olarak adlandırılabilecek olan uluslararası örgütler ve diğer özel araştırma kurumları tarafından oluşturulan kaynaklardır. Bahsi geçen her iki kaynağın da ideolojik olabildiği durumlar olsa da objektif bir değerlendirmeyle yapılan incelemelerde her iki kaynak da politika kapasitesi üzerinde önemli bir etkiye sahiptir.

1.2.1.2.2. Politika Uygulama

Politika kapasitesi söz konusu olduğunda sadece etkili politikalar formüle etmekten mi oluşmaktadır yoksa o politikaların uygulanması da bu kavramın içeriğinde yer almalı mıdır/ ya da yer almakta mıdır? sorusu önemlidir (Peters, 1996: 11). Her zaman önceden belirlenen kurallar ve yöntemler dahilinde yapılamayan kamu politikası, aksine uygulama hakkında alınması gereken kararlardan ortaya çıkar (Peters, 1996: 24; Lipsky, 2010).

Politikanın uygulanabilmesi politika kapasitesinde önemli bir yere sahip olması gereken bir araçtır. Politika uygulayabilme politika kapasitesinin oluşturulmasında

önemli bir role sahiptir. Örneğin yatay yönetim sorunu hakkında hükümet merkezinden çözülmesi için baskı yapmak yerine, kamu hizmeti sunumunu sahada koordine etmeyi sağlar. Uygulamanın politika kapasitesini etkilemesindeki bir diğer yönü ise üst düzey kamu görevlileri yoluyla mümkündür. Onlardan gelen bilgi, yetenek ve tecrübe aktarımı ile politika kapasitesi değişime uğrayabilir. Bu değişim yönü ise üstlenmiş oldukları rolün ideoloji ve siyasi bağlılıktan ne derece uzak oluşuyla belirlenmektedir (Peters, 1996).

Bir politika uygulama sürecinden bahsedildiğinde uygulamanın gerçekleşebilmesi için sistemin bütün parçaları arasında bir uyum olmalıdır (Rose,1974). Aslında bu durum, politika kapasitesinin göstergesi olarak kabul edilen eşgüdüme de göndermede bulunur. Politika uygulama sürecinde de politika oluşturma sürecinde olduğu gibi, sistem içindeki yapılar arasında uygun bir eşgüdüm bulunması gerekmektedir. Bu durum gerçekleşmediğinde ortaya koyulan politikalar da bu politikaların uygulanması da sakat kalabilmektedir. Bu durum da politika kapasitesinin düşmesine/azalmasına neden olur.

1.3. İdari Kapasite

Kavram olarak idari kapasite birçok araştırma alanının odak noktasını oluşturmaktadır. İdari kapasite kavramının eş anlamlıları olarak çoğunlukla bürokratik kapasite, kamu sektörü kapasitesi, hükümet kapasitesi, kurumsal kapasite gibi kavramların kullanıldığı görülmekle birlikte devlet kapasitesi ve politika kapasitesi kavramları da ilgili kavramlarıdır. Kavram bazı kamu yönetimi araştırmacıları için ilgi çekici olmaktan uzaktır. Ancak özellikle İngilizce yazında fazla dikkat çeken ve üzerine birçok çalışmanın yapıldığı bir konumdadır (Addison, 2009: 2). Kamu yönetimi literatüründe yer alan bu kavram, birçok araştırmaya konu olsa da muğlak/bulanık bir yapıya sahiptir. Temel olarak uluslararası örgütler bağlamında ve onların kavram setleriyle kullanımı, geliştirilmesi, güçlendirilmesi veya zaman içinde değişiminin gözlenmesi gereken bir konumdadır. Doğrudan gözlenemeyen, yeterince açıklanamayan

durumlardan oluştuğu için bu kavram gizli değişken olarak da tanımlanmaktadır (Addison, 2009; Kurtz ve Schrank, 2012). Özellikle devlet kapasitesi kavramı ile ilişkilendirilerek yapılan çalışmalar çoğunluktadır. Çoğu zaman devletin herhangi bir düzeyindeki ölçümü ve ortaya çıkışı çok farklı seviyelerde olması bu ilgiyi azaltan bir durumdur. Ancak uluslararası örgütlerin bu kavram için farklı göstergeler belirlemesinin de ana sebebi bu karmaşıklık ve belirsizliktir. Kavram, 1980'lerin ortalarında ortaya çıkan devlet merkezli devlet inşası analizlerinde de temel bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır (Addison, 2009: 2). Değişen bir dünya sistemi söz konusu olduğundan ve bazı ülkelerin bu sisteme entegrasyonu için bir kavram gerekmektedir. Uluslararası örgütlerin öncülüğünde ise bu kavram üçüncü dünya ülkeleri için devlet inşası, gelişmekte olan ve özellikle de SSCB'nin dağılmasıyla ortaya çıkan devletler için ise idari kapasite kavramı olarak belirmektedir. Bu nedenle tezde Türkiye'nin de dahil olduğu idari kapasite kavramı üzerinden inceleme yapılmaktadır.

Bir devletin yönetim kapasitesinden bahsedildiğinde onun üç boyutu olduğu, bu üç boyuttan çekirdekte/merkezde yer alan ise idari kapasitedir (Painter ve Pierre, 2005:3). Kapasitenin birtakım hedeflere ulaşmak ve bazı kararları uygulamakla ilişkili olduğu yukarıda ifade edilmişti. Bu hedefleri gerçekleştirmek ve kararları uygulamak için kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kaynaklar maddi ve idari kaynaklardır. İdari kaynaklar bu hedefleri ve kararları yerine getirebilme yeteneği için gereklidir. Devletin toplumu yönetme kapasitesinin bir boyutu olarak idari kapasite, alınan kararları ulusal boyutun daha az bir kısmına karşı daha fazlasına uygulayabilme derecesidir (Kurtz ve Schrank, 2012: 616). Burada sorulan bir soru ise önemlidir. Bu da devletin otoritesini ve aldığı kararları hangi alanlarda uygulayabileceği sorusudur. Bu sorunun cevaplanması ise aslında bahsi geçen yetenek/kapasite meselesiyle ilişkilidir. Devlet etkili bir şekilde vergi koyabildiği, güvenliği sağlayabildiği için halk sağlığını sağlama, eğitim gibi hizmetlerde de eşit yeteneğe sahip midir? (Kurtz ve Schrank, 2012).

Kamu yönetimi literatüründe idari kapasiteye karşı artan ilgi aslında kavramın Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) devlet inşası çalışmalarının bir sonucudur. Bu çalışmalar 19.yüzyılın sonlarında ve 20.yüzyılın başlarında devletin genişleyen ulusal idari kapasiteler yani yeni idari kurumların kurulmasına eşdeğer kabul edilmesiyle başlamaktadır. İdari kapasite kavramı, aynı yetki alanına giren devletleri veya kurumları karşılaştırırken ancak kıyaslanamaz nitelikte etkilere sahip olduğunda yararlı olabilir (Skowronek, 1982: 14). Skowronek, 1877-1920 yılları arasındaki üç ABD idari kurumunu (kamu bürokrasisi, ordu ve ulusal demiryolu) "devletin idari kapasitelerini oluşturması" bakımından örgütsel yönelimleri, prosedür rutinleri ve personel uzmanlıkları bakımından karşılaştırmaktadır. Başka bir tanımda ise kamu yönetiminde idari kapasite, bürokratların yapılması gereken eylemleri yerine getirebilmeleri ve uygulamada iş birliği yaparak ortaya çıkarılan bir politika uygulama aracı olarak değerlendirilmektedir (May, 2003). Buradan hareketle aslında söylenmesi gereken idari kapasite kavramı genellikle ilişkili olduğu kavramlarla açıklanmaya çalışılmaktadır.

1.3.1. Göstergeleri ve Uygulama Araçları

İdari kapasite kavramı özel olarak tanımlaması yapılmaktan ziyade, daha çok onu etkileyen ve belirleyen bazı kavramlarla özdeşleştirilmektedir. Bu noktada tez içinde göstergeleri olarak bürokratik özerklik, bürokratik kapasite ve devletin yönetim şekli ele alınmaktadır. İlişkili bulunduğu kavramlar idari kapasitenin etki alanını ve düzeyini belirlemektedir. Bu belirleme ise uygulama araçları vasıtasıyla gerçekleşir. Uygulama araçları ise kaynak yönetimi ve idari reform kavramları olarak belirlenmektedir.

1.3.1.1.Göstergeleri

İdari kapasite kavramına ilişkin yapılan literatür taraması sonucunda göstergeleri olarak öne çıkan kavramlar bürokratik özerklik, bürokratik kapasite ve devletin yönetim şekli/biçimidir.

1.3.1.1.1. Bürokratik Özerklik

Bürokratik özerklik, idari kapasitenin bazı tanımlamalarında birincil özelliği olarak vurgulanan bir kavramdır. Bu tanımlamaya örnek olarak; bürokratik kurumların politikacıların baskılarından bağımsız hareket edebilme ve kendi program tercihlerini uygulayabilme yeteneğine sahip olmaya bağlı gelişen/ortaya çıkan bir kavram (Carpenter, 2001) olarak görülmesi verilebilir. Burada politikacılardan bağımsız hareket etme ve kendi program tercihlerini uygulayabilme kabiliyeti bürokratik özerkliği oluşturmaktadır. Aynı zamanda bürokratik özerkliğin örgüt bağlamında ortaya çıkışını ABD'deki Tarım Bakanlığı, Postane ve İçişleri Bakanlığı üzerinden incelediği çalışmasında Carpenter, kurumların politika yeniliklerine başlamasının bir kanıtı olarak bürokratik özerkliği ele almaktadır (Carpenter, 2001).

İdari kapasiteyi üç boyut halinde ele alan bir başka çalışmada ise; ilişkisel, politika ve mali kapasitelerden meydana geldiği ifade edilmektedir. Buradaki ilişkisel kapasite bürokratik özerklik ile ilişkilidir. İdari kapasitenin özerkliği içinde barındırması, yani siyasetçilerin ve bürokratların toplumsal kurumlardan bağımsız hareket edebilmeleri gerekmektedir. Devletin içindeki bürokratik yapıların merkezileşmiş bir yapı ve özerklik çerçevesinde var oluşu ilişkisel kapasitenin dolayısıyla da idari kapasitenin yüksekliği sonucunu getirmektedir (Skocpol, 1985: 13-14).

Bürokrasinin karşılaştığı ve işleyişini zorlaştıran ve aksatan birtakım sorunlar vardır. Bunlardan ilki işe alım ve terfilerde siyasi etkilerle atanmış kişilere maruz kalmasıdır. Bürokratik özerklik siyasetten bağımsız bir şekilde atamaların gerçekleşmesini gerektirmektedir. Bu durumun zıttı olacak şekilde ortaya çıkan bir bürokrasinin özerk olması mümkün değildir. Aynı şekilde bu kadrolar tarafından alınan kararların etkinliği farklı bir zamanda partizan olmayan kişiler tarafından kontrol

edildiğinde etkinsizlik olarak kendini gösterebilir (Kurtz ve Schrank, 2012). Bürokrasinin karşılaştığı sorunlardan diğeri ise çok fazla kurala bağlı olması ve bu nedenle de yavaş işliyor oluşudur. Bürokratik özerkliğe sahip olan bir idari yapıda, yenilik ve risk alma daha kolay gerçekleşebilir. Fukuyama aşırı bürokratik özerkliğin, aşırı mikro yönetimden daha az tehlikeli olduğunu ifade etmektedir (2013).

Bürokratik özerklik, siyasi yapının bürokrasiye yetki verme biçimini ifade eder. Bürokratik yapılar, içinde oldukları rejimin demokratik veya demokratik olmaması durumuna bakılmaksızın kendi yetkilerini belirleyemezler. Bu durumda verilen yetkilerin az ve genel oluşu bürokrasinin sahip olduğu özerkliğin derecesini etkiler. Yani verilen yetkilerin sayısı ve mahiyeti ile bürokratik özerklik ters orantılıdır. Bürokratik özerkliğin uygun derecesi, toplumdan izole edilmemiş ve toplumsal taleplerle çelişmeyen kararlar alınmasıyla mümkündür (Fukuyama, 2013). Fukuyama burada Evans'ın *"gömülü özerklik"* kavramına atıfta bulunmuştur. Yani bürokratlar toplumsal aktörlerin bazı kararlarının etkilerinden korunurken aynı zamanda daha büyük amaçlar açısından topluma tabi olmalıdır (Evans, 1995).

Devletin idari kapasitesinin belirlenmesinde ve ölçümünde bürokratik özerklik önemlidir. Fukuyama (2013) bürokratik özerkliği yönetimin kalitesini ölçmek için zorunlu bir bileşen olarak kabul etmektedir. Ancak bu ölçüm için kullanılan uzman anketlerinin, özerkliğin yeterince tanımlanmamasından ve uzmanlardan neyi değerlendirmelerinin istendiği konusunda netliğin olmamasından dolayı sorunlu bulmaktadır. Bürokratik özerklik başka çalışmalarda da idari kapasitenin bir ölçütü olarak kabul edilmektedir (Skowronek,1982; Carpenter, 2001). İdari kapasiteyi etkilediği nokta siyasi mekanizmaların müdahalesinden uzak olmasıyla gerçekleşmektedir. Siyasi müdahale olarak adlandırılabilecek olan durumlardan bağımsız olabilmek için iyi işleyen bir liyakat sistemine dayalı personel yapısına ihtiyaç vardır. Ancak bu durumda işe

alımdan, emekliliğe kadar olan süreçteki siyasi değişimlerin etkilemediği/müdahale edemediği bir idari sistemde bürokratik özerkliğin oluşumu gözlemlenebilir. Aynı doğrultuda da idari kapasitenin gelişimi mümkün olur.

1.3.1.1.2. Bürokratik Kapasite

Bürokratik kapasite kavramı, idari kapasite ile çoğu zaman eş anlamlı bir kavram olarak kullanılmasına karşın tez içinde kavramı bir gösterge olarak ele alma tercih edilmiştir. Bu durumun nedeni ise kavrama ilişkin yapılan tanımlamalardır. Bu duruma Weber'den (1946) örnek verilebilir. Devleti sadece meşru güç kullanma tekeline sahip bir yapı olarak değil, aynı zamanda bürokratik bir biçimde örgütlenmiş ve yasal-ussal bir otoriteye sahip bir yapı olarak tanımlamasıdır. Burada profesyonellik, siyasi baskıdan bağımsız hareket edebilme ve kamu hizmetini etkin bir şekilde sunabilme açısından bürokratik kapasitenin gerekleri ifade edilmektedir.

Bürokratik kapasite idari kapasite kavramıyla eş anlamlı olacak şekillerde de kullanılmaktadır. Bürokratik kapasitenin en önemli göstergesi kamu görevlileri yani bürokratlardır. Onların alanlarında uzman ve liyakate dayalı bir şekilde atanmış kişilerden oluşması bu kapasite kavramı için önem arz etmektedir. Bürokratlar alınan politik kararların uygulayıcıları olmaları bakımından bu kapasitenin ve dolayısıyla idari kapasitenin aynı zamanda yürütücü organı olarak da görülebilir. Politika değişikliklerinin merkezine bürokratik kapasiteyi yerleştiren Skocpol ise, kavramı bürokratların yapmış oldukları sosyal yardımların türünü ve sosyal grupların özelliklerini etkileyen bir kavram olarak ifade etmektedir (1992:58). Başka bir çalışmada ise bürokratik kapasite bürokratların amaçladıkları çıktıları elde etmek için harekete geçme ihtimali olarak ele alınmaktadır (Cingolani vd, 2013). Bürokratların ulusal düzeydeki politikaları ne ölçüde uyguladıkları devletin tutarlılığı için önemli bir ölçü olarak kabul edilmektedir. Yapılan eylemin faydalı olarak görülmediği durumlarda dahi bu eylemleri yerine getirebiliyorlar

mı? Liyakate dayalı- siyasi baskılardan bağımsız- bir bürokratik yapıda, yolsuzluk gibi olumsuz durumların bürokratların dikkatini dağıtmasını engelleyecek şekilde kaynaklar yönetilmelidir. Bu durum hem insan sermayesi hem de bürokrasinin yeteneği ile doğru orantılı olarak kabul edilir (Kurtz ve Schrank, 2012).

1.3.1.1.3. Devletin Yönetim Şekli

İdari kapasite kavramının bir diğer göstergesi ise, devletin yönetim şeklidir. Her ne kadar devlet kapasitesinin göstergesi olarak işlenmiş olsa da idari kapasite özelinde de bahsedilmesi gereken bir öneme sahiptir. Devletin yönetim şekli o devlet içindeki idari kapasitenin de önemli bir belirleyenidir. İdari kapasite ile ilişkili olarak yapılan birçok çalışmada da görülebileceği gibi, devletin idari kapasitesinin belirlenmesi ve ölçülmesinde, aynı zamanda devletlerarası bir karşılaştırma için de devletin yönetim şekli önem arz etmektedir (Fukuyama, 2004; 2013; Back ve Hadenius, 2008; Addison, 2009).

1.3.1.2.Uygulama Araçları

Literatürde yapılan araştırma sonucunda idari kapasite kavramının uygulama araçları olarak idari reform ve kaynak yönetimi/dağıtımı belirmektedir.

1.3.1.2.1. İdari Reform

Her ne kadar idari reform, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra daha çok öne çıksa da özellikle, 1980 ve 1990'lı yılların başlarında devletin işlev ve kapsamını daraltmak amacıyla yapılmaktadır. Değişimin süreci ile ilgili bir kavram olan idari reform, özellikle kalkınmaya engel olan faktörlerin başında idare mekanizmasının geldiği fark edildiğinde önem kazanmaktadır (Tutum, 1971).

Reformların uygulamaya koyulmasında devlet kurumlarının iyi işleyen pazarlar ve istikrarlı demokrasilerin kurulması ve devam ettirilmesi için önemli bir nokta olduğu fark edilmiştir. Bu doğrultuda kamu yönetimi teorisyenleri bu farkındalıkla beraber, idari kapasitenin yeri, niteliği ve kapsamının belirlenmesi ve iyileştirilmesi için çaba

göstermişlerdir (Addison, 2009:4). Reformların uygulanma gücü ülkelerin siyasi baskıdan yalıtılmış bir bürokrasi inşa etme yeteneğine ve liyakat sistemine bağlı kalmalarına bağlıdır (Geddes, 1996). Ancak bu noktada reformun nasıl ve hangi amaçlarla yapılmak istendiği önemlidir. Örneğin siyasi merkezileşmeyi sağlamak için gerçekleştirilen reformlar da vardır (Övgün, 2016: 161). Reform söz konusu olduğunda hem devlet içinde hem de devlet dışında veya üzerinde birçok farklı oyuncunun yer aldığı bir gerçektir. Bu noktada idari reformların büyük çoğunluğunda var olan sistemdeki siyasi ve idari kapasiteyi aşağı kaydırarak devletin kapasitesinin bir kısmını bir şekilde ortadan kaldırdığı ifade edilmektedir. Buradaki siyasi ve idari kapasitenin azaltılması dışarıya, STK'lara veya yukarıya Avrupa Birliği (AB) gibi ulusötesi kurumsal sistemlere kaydırılarak ortadan kaldırılmaktadır (Rhodes, 1997; Pierre ve Peters, 2000). Özellikle 1990'lı yıllardan sonra Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kapitalist sisteme geçişleri söz konusu olduğu için bu dönem devlette reform yapılması olarak değerlendirilebilir. Bu reformlar sadece ekonomik kaygıyla değil, aynı zamanda toplumsal ve kültürel alanların da dahil edildiği şekilde temellendirilmiştir. Ancak reformlar kimi zaman kamu yönetimini yeniden şekillendirmeyi başarsa da kamu hizmetinin kalitesini, kamuya olan güveni artırma noktasında ise başarılı olmayabilir (Fukuyama, 2004; 2013).

1.3.1.2.2. Kaynak Dağıtımı/Yönetimi

Kaynak yönetimi ve dağıtımı, idari kapasitenin uygulama araçlarından biridir. Nasıl ki devletin varlığını devam ettirebilmesi için kaynak toplaması gerekmekteyse, bu kaynakların doğru bir şekilde yönetilmesi ve dağıtılması gerekmektedir. Bu noktada idari kapasite, devletin kamu hizmetini sunabilmesi için gereken maddi ve insani kaynaklarını etkin bir şekilde yönetebilmesini karşılamaktadır. Belirlenmiş ihtiyaçlar ve beklenmeyen durumlar tarafından yönlendirilen bu kaynaklar doğru bir şekilde kullanıldığında idari kapasiteyi olumlu yönde etkiler (Painter ve Pierre, 2005: 3).

1.4.Kamu Sektörü Kapasitesi

Literatürde yapılan araştırmalar sonucunda idari kapasite kavramının bir diğer kullanımı olan kamu sektörü kapasitesi kavramına ulaşılmaktadır. Kamu sektörü kapasitesi tanımı: *devletin sürekli idari makinelerinin/aygıtlarının politika uygulama, hizmet sunma ve karar vericilere politika tavsiyesinde bulunma yeteneği* olarak anlaşılmaktadır (Polidano, 2000: 805). Bu kapasite içinde çalışılan kamu sektörü ve siyasi liderler başta olmak üzere bir dizi dış etkiyle değişmektedir. Politika eşgüdümü bu noktada bu kapasitenin belirleyicisi konumundadır. Her ne kadar kararlar bürokrasinin dışında alınıyor olsa da iyi kurumsallaşmış bir bürokrasi karar alma sürecinin yapılandırılması ve politika tavsiyesi aracılığıyla alınan kararların kalitesine ve tutarlılığına etki edebilir. Bu kapasitenin iki önemli bileşeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki *"karar alma sürecini yapılandırma yeteneği, hükümet genelinde koordine etme"* (Polidano,2000: 815) olarak ifade edilen politika kapasitesidir. İkincisi ise *"kamu sektöründe ve daha geniş olarak toplumda kararlar alma ve kuralları uygulama yeteneği"* (Polidano,2000:816) yani uygulama otoritesidir. Kamu hizmetinin yerine getirilme becerisi olan uygulama otoritesinden farklı olarak bu hizmetlerin iyi ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi olarak ifade edilebilecek olan operasyonel verimlilik de önemlidir. Buna göre kavram *"kamu sektörünün iç faaliyetlerinin maliyet etkinliğini ve kamu hizmetinin kalitesini"* ifade eder (Polidano,2000: 816). Bu noktada eksik olduğunu düşündüğü operasyonel verimliliği de dahil ettiği, uygulama otoritesi ve politika kapasitesinin de olduğu bir kamu sektörü kapasitesi daha kapsamlı bir şekilde oluşturulmuştur. Bu kapsamda politika kapasitesi, uygulama otoritesi ve operasyonel verimliliğin etrafını çerçevelemiş bir yapı olarak gözlenmektedir (Painter ve Pierre,2005: 16).

1.5.Kurumsal Kapasite

Kurumsal kapasite her ne kadar idari kapasite kavramının bir alt boyutu olarak düşünülse de kamu yönetimi literatüründe ayrıca yer edinmiş bir kavramdır. Kurumsal kapasite aslında bir kurumsallaşma süreci ve bu sürecin gerçekleşmesinin boyutlarıdır. Bu kurumsallaşma hem kavramsal hem de maddi araçları içerir. *"Fikirlerin"* ve *"davranış kurallarının"* kurumsallaşması kavramsal araçları temsil eder (Farazmand, 2009). Kurumsal kapasite, kapasite kavramlarının en sonuncusu daha doğrusu devlet kapasitesinden itibaren başlayarak genelden özele doğru olan gidişattaki son durak olarak ifade edilebilir. Devlet kapasitesinde de politika ve idari kapasite kavramlarında da ifade edildiği gibi, bu kavramlar kendilerini oluşturan kurumsal yapının kapasitelerinin toplamına eşit değildir. Bu noktada kurumsal kapasite ayrıca incelenmesi gereken bir kavram olarak belirmektedir. Her bir kurumun farklı bileşenlerden, farklı niteliğe sahip olmasından kaynaklı olarak kurumsal kapasite bir araştırma alanı oluşturmaktadır. Kurumun kamu kurumu olup olmadığı, kamu kurumu ise merkezi yönetimde mi yoksa yerel yönetimde mi yer aldığı veya her iki yapının da dışında düzenleyici denetleyici bir yapıya mı sahip olduğu önemli bir göstergesi olarak ifade edilebilir. Ayrıca kurumun personel yapısı da kurumsal kapasiteyi etkileyen bir göstergedir.

2. TEORİK GELİŞİMİ AÇISINDAN İDARİ KAPASİTE

Kamu yönetiminde kavramlar önemli bir yere sahiptir. Kavramlar bir teorinin, durumun açıklanması ve anlaşılması için sıklıkla başvurulan ana yapılardır. İdari kapasite kavramının kamu yönetiminde nasıl bir yeri olduğunu anlayabilmek açısından öncelikle kavramın nasıl ortaya çıktığı sorusunun cevaplanması gerekmektedir. Bu nedenle bu başlıkta bu sorunun cevaplanması amaçlanmaktadır.

Kavramın hangi teorik altyapılar doğrultusunda hangi anlamlara karşılık geldiğinin araştırılması önemlidir. Bu durum daha önce vurgulanan "yeniden tanımlama" amacı için önemli bir araç niteliğinde değerlendirilebilir. Kavramın farklı zaman ve mekan için farklı anlamlara karşılık gelmesi, onu müdahale aracı olarak kullanması için elverişli hale getirmektedir. İdari kapasite kavramı bu nedenle incelemeye değer önemli bir kavramdır.

Bu başlıkta idari kapasite kavramının nasıl- hangi yöntem, teori ve örneklemle- inceleneceği sorusu ele alınmaktadır. Bu soruya ise metin analizi ve politika transferi yöntemleri aracılığıyla yanıt verilmeye çalışılmaktadır. Hem kavramının ortaya çıkışında ve değişiminde önemli rol üstlenen uluslararası örgütler, hem de kavramın müdahale aracı olarak kullanıldığı iddiasını test etmek için Türkiye örneği üzerinden bir inceleme yapılacaktır.

2.1.Kapasite Kavramı Nasıl Ortaya Çıktı?

Kamu yönetiminin ana odak noktası işleyişi ve değişimi bakımından devlettir (Güler, 1994). Devlet tarihsel olarak birçok değişikliğe maruz kalan ve aynı zamanda bu değişikliği gerçekleştiren bir varlıktır. Geçirmiş olduğu bazı değişimler onun işlev ve kapsamını değiştirmekte/dönüştürmektedir. Bu doğrultuda modern toplumlarda meydana gelen birçok farklı etkiyle devletin niteliği de değişikliğe uğramaktadır. Kamu yönetimi bu değişikliklerin hem anlaşılması hem de gerçekleşmesi için kavramlar ve teoriler üretmektedir.

Bu değişikliklerin temel sebepleri ekonomik, siyasi ve toplumsal krizler olmak üzere üç eksende değerlendirilebilir. Bu duruma örnek olarak 1929 ekonomik krizinden sonra gelişen Keynesyen teoriler, İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişen sosyal refah devleti anlayışı, 1970'li yıllarda gerçekleşen petrol krizleri ve bu doğrultuda gelişen neo-liberal politikalar verilebilir. Bahsi geçen bu teoriler, devletin işlevi ve kapsamı ile ilgili farklı

çıkarımlarda bulunmuştur. Bu çıkarımlar da devletin müdahaleci, minimalist, sosyal, refah, kalkınma odaklı, bürokratik, yönetişimci, etkin gibi birçok farklı sıfatla nitelenmesini sağlamaktadır.

Kamu yönetimi kavramlarla açıklamaya tabi olan bir alandır. Bu nedenle kavramların açıklanması hem kavram kargaşasının engellenmesi hem de alanın çalışılması açısından kolaylık sağlamaktadır. Kuramsal olarak kapasite kavramlarını inceleyen araştırmacıların çoğu zaman ilgili kavramları aynı çalışma içinde dahi birbiri yerine kullanmakta hatta bazen örtülü bir şekilde ele almaktadır. Kuramsal açıdan alınan bu tavır, pratikte de kendisini bu kavramların sorgulanmadığı sadece kavramları uygulama ve ölçme çabasının olduğu bir durumu beraberinde getirmektedir.

Bu bölümde, devlet kapasitesi kavramının oluşturulmasıyla devletin değişen niteliğine bağlı olarak etki alanının azaltılmasının amaçlandığı varsayılmaktadır. Kavramın üretilmesinde bu etki alanının daha mekanik işlevler halinde ölçülebilir bir noktaya gelmesi amaçlanmaktadır. Bu kavram teorik gelişmelerin getirdiği yeniliklere bir cevap olarak mı üretilmektedir yoksa pratik ihtiyaçlar doğrultusunda mı oluşturulmaktadır? Burada vurgulanması gereken bir diğer nokra ise bu ihtiyaçların kime/neye ait olduğudur? Bir devletin kendi içinde oluşan gereksinmelere mi dayanmakta, yoksa devletin dışında belki üzerinde olarak değerlendirilebilecek başka yapıların o devletin müdahale edilebilirliğini kolaylaştırma ihtiyacına mı dayanmaktadır?

Devletlerin niteliği söz konusu olduğunda bahsedilmesi gereken bir konu da hangi devletlerden söz edildiği sorusudur. Gelişmiş devletler mi, gelişmekte olan devletler mi ya da az gelişmiş devletler mi? Açıklanması ve öne çıkarılması gereken, devlet kapasitesi ve beraberinde üretilen kavramların neoliberalizm ekseninde oluşturulmuş olduğudur. Bu noktada neoliberalizmin ilkelerinin ve yöntemlerinin bu kavramın oluşturulmasındaki etkisine de değinilmelidir.

Tezin bu bölümünde idari kapasite ve diğer kapasite kavramlarının temelde neoliberalizmin ilke ve yöntemlerine tabi oldukları iddia edilmektedir. Devletin işlev ve kapsamının daraltılması ve bu noktalardan devletin çıkarılarak daha küçük birimlerdeki kapasiteleri ortaya koymak amaçlanmaktadır. Bu oluşturulan kavramlar ise birbirleriyle ve devletle ilişkileri açısından, ayrıca önemlidir. Aynı zamanda bu kavramlar devletlerin birbirleriyle karşılaştırılmaları açısından da önem arz etmektedir. Bu karşılaştırma ise çoğu zaman farklı ölçüm yöntemleri üzerinden yapılmaktadır. Devlet kapasitesi ve beraberinde üretilen kavramlar bu ölçüme daha önce devleti nitelemek için kullanılan- devletlilik,[34]devlet gücü,[35] devlet geleneği[36] gibi kavramlara[37] göre- daha yatkın bir eğilim göstermektedir. Bu nedenle tezde kavramların teorik arka planının yeni sağ ideoloji ve kamu yönetimine yansıması olan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına yer verilmektedir. Daha sonra ise kavramların yayılımında politika transferi yönteminin etkili olduğu ifade edilmektedir.

[34] İdeal-tipik bir tanımı yapıldığında devlet, meşru güç kullanma tekeline sahip bir yapıdır (Weber, 1978: 54). Bu tanım devletlilik veya devlet olma durumu olarak da ifade edilebilir. Devlet olma durumu veya devletlilik için tek açıklayıcı faktör meşru güç kullanma tekeli midir? Kimi yazarlar "*meşruiyet*" ve *"tekel olma"* durumu için devletlilik düzeyinin belirleyicisi olarak tek başına yeterli bir koşul olmadığını öne sürmüşlerdir. Meşruiyetin devletliği oluşturan bir özellik mi yoksa onun bir sonucu mu olduğunun net/kesin olmadığı ifade edilmektedir (Kurtz ve Schrank, 2012). Mann ise Weberci tanımı gevşeterek devletin meşru güç tekeline sahip olmasından ziyade, örgütlü fiziksel bir güç tarafından desteklenmesi gerektiğini ifade etmektedir (1993:55). Kimi yazarlar ise, *"yönetme hakkı"* na anayasa ile uyumlu bir şekilde seçilen bireyler ve kurumlardan oluşan zorlayıcı gücü devlet olarak tanımlamış, hatta bu devletin meşruiyetine karşı o toplumdaki inancın seviyesi ve yaygınlığının ise "*devletliliğin*" ölçüsü olduğunu ifade etmektedir (Holsti,2004:30).

[35] Devletin gücü olarak çevrilebilecek bu kavram ilişkisel, yapısal ve iç/yerel olmak üzere üç boyuttan meydana gelmektedir. Devletin gücü ekonomik rejimlerin ve güvenliğin türünü ve etkinliğini, kriz yönetimini ve entegrasyon sürecini etkileyen bir kavramdır (Volgy ve Bailin, 2003:18).

[36] Kavram olarak devlet geleneği**,** *"yasal otorite, siyasal güç ve toplum arasındaki iş birliğinin, "düzenli" bir toplumun oluşturulması için kullanılmasıdır"* (Dyson,2010: 206). Devlet geleneği kavramı devletin güçlü veya zayıf olarak nitelendirilmesinden farklıdır. Klasik olarak bir devlet geleneğini devam ettiren her devlet *güçlü devlet* olmadığı gibi, *devletsiz toplumlar* da mutlaka *zayıf devletler* değildir. Bu duruma örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri (ABD) verilebilir (Skowronek, 1982; Dyson, 2010). Devletin yeterlilikleri ve devletin egemenliği/özerkliği kavramlarıyla bir arada kullanılmaktadır (Özbudun, 1996: 134). Aynı zamanda devletin otoritesi kavramının *"aşkın"* ve *"araçsal"* olarak nitelenmesinde de devlet geleneği kavramı ele alınmaktadır (Heper, 1985; 2006).

[37] Kısaca açıklamaları yapılan devlet gücü, devletlilik ve devlet geleneği kavramları tek başına tez konusu olabilecek derinliktedir. Bu nedenle bu tez bağlamında kısaca anlamlarına yer verilip, temelde neoliberalizm doğrultusunda değişen devlet niteliğini karşılayan kavramların içinde yer almaları vurgulanmaktadır.

Üçüncü başlık olarak ise idari kapasite kavramının kuramsal/teorik gelişimi incelenmektedir. Bu şekilde bir inceleme yapılmasının sebebi ise idari kapasite kavramının kendi içinde zamanla anlamının değiştiği iddiasıdır. Bu iddiayı desteklemek için yapılan literatür araştırması sonucunda tarihsel süreçte üç anlamla kullanıldığına ulaşılmaktadır. Bu nedenle inceleme altında üç başlık yer almaktadır. Sırasıyla idari faaliyet olarak idari kapasite, kamu politikası belirleyicisi ve uygulayıcısı olarak idari kapasite ve performans ölçütü olarak idari kapasite başlıklarına yer verilmektedir.

2.1.1. Teorik Eksen: Yeni Sağ ve Yeni Kamu İşletmeciliği

Kamu/özel ikiliği, ilk kez Justinianus'un *Corpus Iuris Civilis'*te kamu ve özel hukukun aynı şekilde tanımlanmasıyla Batı siyasi ve toplumsal düşünce tarihinde yer almaktadır. Bu ikilik, ilk görünüşünden itibaren birçok disiplinin kendi alanlarını tanımlamak, temsil etmek ve düzenlemek için kullandığı büyük ikiliklerden[38] biri olmuştur (Bobbio, 1989:1). Kamu ve özel hukuk ayrımı hukuk dilinde, tüm ayrımlara üstün gelmesi, kapsayıcılığı ve farklı tarihsel dönemlerde kullanımının değişmeyişi bakımından yasal düşünmenin iki öncül kategorisi (Radbruch, 1932: 122-127'den aktaran Bobbio, 1989: 2) olarak ifade edilmektedir.

Bu ifadeden yola çıkarak yönetsel düşünme pratiği için, kamu yönetimi dilinde kamu/özel ikiliği de öncül kategori olarak değerlendirilebilir. Kamu/özel ikiliğinin toplumsal ve siyasal analizler için farklı düzenleme biçimleri olduğunu ifade eden Weintraub'a göre; kamu/özel ayrımı analitik olarak farklı birçok konuyu içermektedir. Bu konular aynı zamanda şaşırtıcı bir biçimde hem örtüşen hem de iç içe geçmiş durumdadır (1997: 3). Her ne kadar farklı biçimlerde kamu/özel ayrımları söz konusu olsa da en temel iki ayrım şu şekildedir: *"gizli veya içe kapalı olan "özel", açık, erişilebilir ve açıklanmış olan "kamu"; bireysel ya da sadece bireyle ilgili olan "özel",*

[38] Bobbio bu ikiliklerin bir kısmını şu şekilde ifade etmektedir: *"savaş/barış; demokrasi/otokrasi; doğa durumu/sivil toplum"* (1989:1).

kolektif olan ya da bireylerin kolektif çıkarlarını etkileyen "kamu" olarak temellendirilmiştir". Konuya kamu yönetimi açısından bakıldığında, "kamu" terimini kullanmak devletin kurumları ve faaliyetlerini karşılarken, "özel" devlet dışı olanı karşılamaktadır. "Kamu" genel yararı gözeten "özel" ise bireysel çıkarı gözeten durumları karşılar (Weintraub, 1997: 5).

Weintraub, kamu/özel ikiliği konusunda betimleyici ya da normatif olarak insan davranışının farklı biçimlerini nitelemek, hatta daha ötesinde toplumsal yaşamın farklı alanlarını oluşturan dört farklı argümana odaklanmaktadır. Bunlar sırasıyla:

> *1)" kamu politikası" analizinde ve günlük yasal-siyasal tartışmalarda hakim olan, kamu/özel ayrımını temelde devlet yönetimi ve piyasa ekonomisi arasındaki ayrım üzerinden tanımlayan liberal-iktisadi model;*
>
> *2) "kamu"yu siyasal topluluk ve vatandaşlık açısından değerlendiren ve analitik olarak piyasa ve idari devlet kavramlarının ikisinden farklı olarak inceleyen klasik yaklaşım;*
>
> *3) "kamu"yu değişken ve çok biçimli toplumsallık katmanı olarak değerlendiren, kültürel ve belirgin kuralları analiz etmeyi mümkün hale getiren toplumsal tarih ve antropolojik yaklaşım;*
>
> *4) kamu/özel ayrımını aile ve ekonomik-toplumsal düzen arasındaki ayrım üzerinden tasavvur eden feminist analizdir. "*(Weintraub, 1997: 7).

Bu sınıflandırmada yer alan "liberal-iktisadi model" idari kapasite kavramını kamu/özel ikiliği içine oturtmak için elverişlidir. Bu nedenle tezde idari kapasite kavramının işletme gibi hizmet üretimi yapması beklenen/istenen kamu yönetimi için ortaya atılan kavramlardan biri olduğu öne sürülmektedir. Bu durumu var olan kavramları yeniden tanımlayan yeni sağ ideolojisi ve kamu yönetimindeki yansıması olan yeni kamu işletmeciliğine dayanarak açıklama yapılmaktadır. Bu yeniden tanımlamada etkili olan bir başka durum ise farklı kişi, yer, zaman ve kurumlar için kavramın farklı anlamlara sahip olmasıdır.

İlk olarak kamu yönetiminin gelişim sürecinde devletin işlevlerinde gerçekleşen farklılaşmayla ortaya çıkan değişim sürecine değinmek gerekmektedir. Teorik gelişmeler ve pratik ihtiyaçların birbirini izlediği ve beslediği bir süreç olarak kamu yönetimi birçok değişim ve dönüşüme tanıklık etmektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi bu değişimler çoğu zaman dünya üzerinde gerçekleşen değişimlerle benzer bir çizgiyi ve etkileşimi içermektedir. 1929 yılında yaşanan büyük bunalım doğal olarak kamu yönetiminin teorik gelişimini etkilemektedir. Bu bunalımdan çıkış için ortaya atılan Keynesyen politikalar doğrultusunda, çözüm devlet mekanizması içinde aranmaktadır. Buradan hareketle devletin işlev ve faaliyet alanının genişlemesi söz konusu olmaktadır. Bu genişleme ile özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemi içeren ulusal kalkınma amacı devlete- özelde de kamu yönetimine- yüklenmiş bir görev olmaktadır.

Kalkınma bakış açısının getirmiş olduğu yeni düşünceler ve politikalar doğrultusunda devletin işlev ve faaliyet alanı daha da genişlemektedir. Ne zaman ki 1970'li yıllara gelindiğinde yaşanan petrol krizleri sonrası, aslında bu krizlerin sebebinin devletin genişleyen işlev ve faaliyet sahası olduğu iddia edilmektedir. Bu nedenle bu krizin aşılmasının devletin genişleyen rolünün daraltılması yönünde bir politikayla mümkün olduğu düşünülmektedir. Burada ise neoliberal yaklaşımın siyasette bulmuş olduğu karşılık olarak yeni sağ ideolojisi ortaya çıkmaktadır. Bu ideolojinin etkisiyle kamu yönetiminde "yeni" paradigma olarak yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ortaya çıkmaktadır.

Böylece alandaki teorik gelişmenin bu seyri 1970'li yıllardan itibaren farklılaşmaktadır. Burada ilk olarak yeni sağ ideolojik temeline değinmek gerekmektedir. Neo-liberalizm veya neoklasik liberalizm 1970'lerden sonra ekonomik liberalizmin canlanmasını anlatmak için kullanılan bir terimdir. Devlet müdahalesi ve "büyük" yönetim anlatısını tersine çevirmek amacındadır (Heywood, 2019: 73). Bu duruma sebep

olarak 1920'li yılların Keynesgil politikalarının, 1970 krizine sebep olduğu düşüncesidir. Aynı zamanda ulusal kalkınmada devletin değil özel sektörün etkili olması gerektiği düşüncesi de bu politikaları belirlemektedir (Aksoy, 1995: 159).

Bu ideoloji teorik kökenlerini Friedrich von Hayek (1944)'in çalışmalarından almaktadır. Neo-liberalizm ilk ve önemli etkilerini Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri üzerinde Thatcher yönetimleri (1979-90) ve Reagan yönetimi (1981-89) arasında göstermektedir. Öyle ki bu iki iyi örnek aynı zamanda yeni bir siyasal ideolojiyi oluşturmaktadır. Bu ideoloji ise "yeni sağ"dır. Bu kavram," *muhafazakarlık içinde, piyasa bireyselciliği ile toplumsal otoriteryenizmin bir bileşimini benimseyen ideolojik yönelim"* olarak tanımlanmaktadır (Heywood, 2019: 93).

"Yeni sağ ekonomik, toplumsal, siyasal ve yönetimsel bir dönüşümün çerçeve kavramıdır" (Aksoy, 1995: 159). Bu çerçeve kavram aslında kapitalizmin yaşamış olduğu sorunlara üretilen çözümlerden bir tanesidir. Daha önce de dile getirildiği gibi 1920'li yıllarda Keynesyen politikaların krizin çözümü olduğu düşünülürken, 1970'li yıllara gelindiğindeyse bu politikaların sorun olduğu düşünülmüştür. Burada belirtilmesi gereken bir diğer nokta ise ortaya çıkan bu krizlerin çözümünde devletin oynadığı roldür. Devlet bu çözümlerin uygulanmasında ana etkiye sahiptir. Öyle ki, bu rolün değişimi ise benimsenen politikalarla gerçekleşmektedir.

Devletin işlevleri, bu işlevlerin kapsamı ve derinliği devletin değişen rolünün bir göstergesi olarak sorgulanmaktadır (Aksoy, 1995: 160). Yeni sağın eleştirisi devletin iktisadi alana müdahalesine değil, bu müdahalenin niteliğine karşıdır. Yeni sağda piyasa ekonomisinin işleyişini sağlayacak bir devlet rolü tanımlanmaktadır. Bu durumda yapılan müdahaleler de iki şekilde- hem istikrarı sağlayan hem de istikrarı bozan müdahaleler olarak- okunmaya müsait bir hale gelir (Topal, 2020: 434). Aslında başka bir tanımlamada bu durum daha net bir şekilde ortaya koyulmuştur. *"Yeni sağ, neo-liberal*

ekonomi politikalarını uygulayacak devlet biçimini şekillendiren, bu durumu gerçekleştirirken de aynı zamanda sivil toplum düzleminde toplumsal muhalefeti zayıflatıp rıza mekanizmaları kurmayı amaçlayan bir ideolojik projedir" (Topal, 2020: 423).

Bu projenin uygulanabilmesi için bir yanda IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların etkisiyle devlet tarafından gerçekleştirilen idari reformlar vardır. Diğer yanda ise bu ideolojinin temsilcileri olarak seçilen hükümetlerin piyasanın kuralları gereği bu dönüşümlerin gerekliliği, karşı koyulamazlığı ve alternatifsizliği üzerine tesis ettikleri toplumsal rıza yer almaktadır (Topal, 2020: 427). Aksoy'a göre yeni sağ politikalar gelişmekte olan ülkeleri -Batıya karşı olan bağımlı ilişkileriyle- özellikle uluslararası kuruluşlar tarafından sağlanan kredilerle bu sürecin içine dahil etmektedir (Aksoy, 1995: 159).

Yeni sağ, birbirine zıt ve çelişkili kabul edilen iki[39] ideolojinin (yeni muhafazakarlık[40] ve neoliberalizm[41]) evliliği olarak tanımlanmaktadır [42](Heywood, 2019: 113). Liberal yeni sağ veya neoliberalizmin küreselleşme destekçisi, minimal devlet yanlısı, fırsat eşitliğine, bireysel çıkarlara ve teşebbüslere önem vermesi bu zıtlığa neden olarak gösterilebilir. Bunun yanında yeni muhafazakarlık küreselleşme karşıtı, güçlü devlet, doğal hiyerarşi ve toplumsal düzen yanlısıdır (Aksoy, 1995: 160-162; 163-164; Heywood, 2019: 120). Bu boyutlar birbiri ile çelişen yanlarına rağmen bir bütünlük de sağlamaktadır (Aksoy, 1995: 160). Hatta yeni sağın bu çelişkiyi avantaja çevirdiği de

[39] Aksoy yeni sağın üç boyutu olduğunu ifade etmektedir. Yeni liberalizm, yeni muhafazakarlık ve kamusal seçim (Aksoy, 1995: 160).
[40] *"Toplumsal muhafazakarlığın, düzeni ihya etme ihtiyacını, geleneksel veya aile değerlerine geri dönmeyi veya milliyetçiliği yeniden canlandırmayı vurgulayan modern versiyonudur"* (Heywood, 2019: 114).
[41] *"Liberal yeni sağ olarak da adlandırılan bu yaklaşımda, minimal devlet savunusu ön plandadır. Birey ve piyasaya olan inanç ise yüksektir. Devletçiliğe karşı bir tutum içindedir. Özgürlük-özellikle bireyin üzerindeki dışsal sınırlandırmaların kaldırılması- ancak devleti geriye sararak mümkündür"* (Heywood, 2019: 114, 117).
[42] Bu şekilde bir kullanım yeni sağ ideolojinin kamu yönetimine yansıması olan yeni kamu işletmeciliği için de kullanılmaktadır (Hood, 1991: 5).

söylenebilir. Şöyle ki, bir yanda piyasanın önemi ve önceliği, devletin daha az müdahil olması gerekliliği fikri vardır. Diğer yanda ise geleneklerin, ailenin, dinin ve milli kimliğin korunması ve yeniden şekillenmesi için güçlü bir devlet düşüncesi bu ideolojinin temelinde yer almaktadır (Topal, 2020: 427-430).

Yeni sağ ideolojisi de bu noktada kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişine yansımaktadır. Bu yansıma kamu yönetiminin, kamu politikalarının uygulanması noktasına sınırlandırılmasına, siyasal ve toplumsal boyutlarından soyutlanarak örgüt boyutuna indirgenmesine yani *"işletmeselleştirilmesine"* neden olmaktadır (Aksoy, 1995: 165-166). Ancak kamu yönetiminde esas olan rekabet ve işletme tipi örgütlenme değil, iş birliğidir. Bu iş birliğini sağlayabilmek için kamusal mekanizmalar devrededir. Doğal olarak bu mekanizmaların içinde de tıkanıklıklar oluşmaktadır. Ancak çözüm işletme tipi rekabetçi örgütlenmeler noktasında sınırlanma mı yoksa piyasa mekanizmalarının çözümü örnek alınarak genişlemek midir? Çözüm kamusal mekanizmaların genişleyerek tıkanıklıkları giderebileceği yönünde olmalıdır (Güler, 2016: 21).

Yeni sağ politikalarla devlet eliyle devletin küçültülmesi amaçlanırken kimi devletlerde bu şekilde bir durum gerçekleşmemektedir. Aksine devlet hala iktisadi ve toplumsal yapılanmada önemli rol üstlenmektedir (Aksoy, 1995: 169). Ancak yeni sağ ideolojisinin bu noktada kendine özgün bir yer edindiği ifade edilmelidir. Çünkü hiç bilinmeyen şeyleri söylememiş olmasına rağmen, neoliberal politikaları net bir şekilde tanımlamamış olması, devletlerin farklı politikalar izleseler de yeni sağın temel ilkelerine uygun hareket etmelerini sağlamaktadır (Topal, 2020: 434).

Yeni sağın kamu yönetiminin faaliyetlerini sınırlandırma ve kamu örgütlerinin kamu işletmeciliği kuralları çerçevesinde yeniden yapılandırılması düşüncesi, yeni kamu işletmeciliğinin temellerini oluşturur (Aksoy, 1995: 167). Kamu işletmeciliği teriminde

işleri ele almayı çağrıştıran bir anlam vardır. Bu nedenle terime karşı alanda bir hayranlık duyulmakta, aynı zamanda terim iş yönetimine ait bir sağlamlığı ve verimliliği de çağrıştırmaktadır (Rainey, 1990: 158). Ancak bu durum yeni olarak lanse edilse de aslında hiç de yeni değildir. Örneğin alandaki ilk ders kitabının yazarı olan Leonard D. White *"kamu yönetiminin incelenmesine işletmecilik temelinden başlanmalıdır"* ifadesini kullanmaktadır (White, 1926).

Yeni kamu işletmeciliği tıpkı ideolojik altyapısı olan yeni sağ gibi, kendi içinde çelişkiler ve karmaşıklık içermektedir. Siyaset yönetim ikiliği gibi bu konu (kamu-özel veya işletme-kamu) da kamu yönetiminde temel klasiklerdendir (Rainey,1990: 158). 1970'li yıllardan itibaren kamu yönetimi dahilinde yapılan araştırmalar ve yapılan yayınlar işletme temasının kamu yönetimine nasıl uyarlanacağı üzerine odaklanmaktadır (Rainey, 1990: 159). Bu çalışmalardaki ana gerekçe ise kamu yönetiminin normatif konularla fazlaca meşgul olduğu, zengin bilgi altyapısına sahip olmasına rağmen yeteneklerinin sınırlı olduğu eleştirileridir (Allison, 1980; Perry ve Kraemer, 1983).

Ayrıca kamu politikası üretilirken karar verme ve uygulamaya fazlaca vurgu yapılırken, kamu kuruluşlarının iç yapılarına kara kutu muamelesi yapılmaktadır (Beyer vd, 1983). İşletme temasının[43] kamu yönetimine uygulanmasında karşılaşılan sorunlar, genelde kamu yönetiminin bağlamının temel özelliklerine karşı dikkatsiz olunmasıdır. Bu özelliklere örnek olarak kamusal kararların kompleks etkilerinin oluşu ve etik kaygılar verilebilir (Rainey, 1983).

Yeni sağ ve neoliberalizm içindeki devletin küçültülmesi veya sınırlandırılması meselesi kamu yönetimi yapısında sayısal anlamda bir azalmayı amaçlamaktadır. Ancak

[43] "İşletmecilik yaklaşımında yeni olan şey, çağdaş pratiklerine vurgu yaparak, uzun zamandır devam eden konuların gündeme getirilmesidir" (Rainey, 1990: 172). Kamu işletmeciliği yaklaşımı her derde deva bir ilaç olarak değil, gelecek vadeden bir istikamet olarak görülmelidir (Rainey, 1990: 171). İşletmeciliğe karşı literatürde artan ilgi ise geniş ölçekli kamu sektörünün kalıcı bir durum ve onu yönetmenin ise kritik olduğu varsayımına dayanır. (Rainey, 1990: 172).

nitelik anlamında bir düşüşü hedeflememektedir. Hatta "etkililik" anlamında bir artış arayışı ve çabası söz konusudur (Üstüner, 2000: 25). Bu tez özelinde belirtilmesi gereken nokta bu etkililik arayışında "idari kapasite" kavramının kullanıldığıdır. Peters'ın ifade ettiği gibi, idari anlamdaki bir değişiklik nasıl bir ülkede yapıldığı fark etmeksizin, kamuda daha iyi sonuçlara ulaşabilmek için kimi zaman en iyi veya kimi zaman da tek yol geleneksel bürokratik mekanizmaları, piyasa temelli olanlarla değiştirmektir (1996: 21).

İdari kapasite kavramının araç olarak kullanımı bu yönde bir değişiklik olarak ifade edilebilir. Akıllara bu değişikliğin nasıl veya kim tarafından yapıldığı sorusu geldiğinde ise, cevap politika transferi yöntemi ve uluslararası örgütler olarak verilecektir. Uluslararası örgütler özellikle gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetiminde önemli etkilere sahip olmaları dolayısıyla önemlidir. Ayrıca burada önemli olan bir diğer nokta ise bu etkinin nasıl gerçekleştiğidir. Tezde bu etkinin politika transferi yöntemiyle gerçekleştirildiği iddia edilmektedir. Bu iddia daha önce de birçok farklı araştırmacı tarafından ifade edilmektedir (Campbell, 1996; Common, 1998: 61; Dolowitz ve Marsh, 1998; Radaelli, 2000; Bomberg ve Peterson, 2000; Bulmer vd. 2007). Tezi farklılaştıran nokta ise, uluslararası örgütler tarafından politika transferi yöntemiyle idari kapasite kavramının bir müdahale aracı olarak kullanıldığı iddiasıdır.

2.1.2. Yöntem: Metin Analizi ve Politika Transferi

Teorik ve ideolojik değişimler, kamu yönetimi yapısının değişmesine sebep olmaktadır. Bu değişimin nasıl ve hangi düzeyde gerçekleştiği ise önemli bir sorudur. Bu noktada idari kapasite kavramının kamu yönetiminde hangi değişikliklere cevap olarak ve hangi değişiklerle dönüştüğü, oyuncular ve onların ürettiği belgeler, raporlar ve

anlaşmalar açısından açıklanmayı beklemektedir. Bu nedenle döküman/metin[44] analizi yaklaşımının sunduğu çerçeve tezde idari kapasite kavramının analizi için benimsenmektedir. *"Bir sistematik prosedür olarak metin analizi, anlam ortaya çıkarmak, anlayış kazanmak ve deneysel bilgi geliştirmek için verilerin incelenmesini ve yorumlanmasını gerektirmektedir."* (Bowen, 2009: 27). Metinler bir araştırmacının müdahalesi olmayan araştırma verilerinden oluşmaktadır.

"Bir araştırma yöntemi olarak metin analizi, özellikle tek bir olgunun, olayın, organizasyonun veya programın zengin tanımlarını üreten yoğun araştırmalar olan nitel vaka incelemelerine uygulanabilir." (Bowen, 2009: 29). Metin analizi daha çok diğer araştırma yöntemlerini tamamlayıcı[45] nitelikte olmakla birlikte, tek başına bir yöntem olarak da kullanılmaktadır (Morgan, 2022: 64). Metin analizi hem nicel hem de nitel araştırmalarda kullanılan bir yöntemdir. Araştırmacılar kimi zaman metinden elde ettikleri bulguları istatistiki verilere dönüştürmektedir. Kimi zaman da metnin içindeki gizli kalmış veya açık olan anlamları keşfetmek için nitel yöntemi kullanmaktadır (Morgan, 2022: 65).

"Belgeler genellikle bir çalışmayla ilgili çok çeşitli yazılı, görsel, dijital ve fiziksel malzemeyi (görsel görüntüler dahil) ifade etmek için bir şemsiye terim olarak kullanılmaktadır." (Merriam ve Tisdell, 2016: 162). Geçmiş olaylara tanıklık eden belgeler, araştırmacılara tarihsel içgörürün yanı sıra arka plan bilgisi de sağlar (Merriam ve Tisdell, 2016: 175). Bowen'a göre metinlerde yer alan bilgiler araştırmacılara çalışmalarının bir parçası olarak sorulması gereken bazı soruları veya gözlenmesi gereken durumları önerebilir (Bowen, 2009: 30). Bu durum, tezde idari kapasite kavramı için farklı belgelerde farklı anlamları içerecek şekilde kullanıldığı için araştırılması gereken

[44] Tezde metin analizi yazımı tercih edilmektedir.
[45] Burada nitel araştırmalar için önemli bir kavram olan üçgenleme veya çapalama kavramına atıfta bulunulmaktadır. Üçgenleme, bir çalışmanın güvenilirliğini artırmak için diğer veri türleriyle birlikte kullanılan bir stratejidir (Bowen, 2009: 28; Morgan, 2022: 65).

bir soru olarak değerlendirilmektedir. Belgeler idari kapasite kavramı için gelişimi ve değişimini izlemek açısından önemli bir araçtır.

Metin analizi yöntemi veri toplamak yerine veri seçmek üzerine kurulu olması bakımından araştırmacılara kolaylık sağlamaktadır. Birçok belgenin ulaşılabilir olması nedeniyle metin analizi nitel araştırma yapan araştırmacılar için tercih sebebidir. Araştırmacının sosyal etkileşimlere iliştirilen anlamların inşasına katkısının farkında olmasını ve araştırmacının araştırma üzerindeki etkisinin kabul edilmesini gerektiren yansıtmacılık, araştırma amaçları için belgelerin kullanılmasında genellikle bir sorun değildir. Bir araştırmacının varlığı, metin analizinde çalışılan şeyi değiştirmez. Ayrıca metinler tekrarlanan incelemeler için de uygun araçlardır. Belgeler aynı zamanda geniş bir zaman dilimini, farklı olayları içermeleri açısından geniş kapsamlıdır (Bowen, 2009: 31; Merriam ve Tisdell, 2016: 176; Morgan, 2022: 66).

Dezavantajları açısından metin analizi yöntemine bakılacak olursa, ilk olarak incelenen belgelerin araştırma dışında amaçlar için üretildiği ve bu nedenle araştırma sorusuna detaylı ayrıntıyı sağlayamayacak yapıda olması öne çıkmaktadır. Kimi zaman belgelerin geri alınması mümkün olmadığı için kasıtlı olarak bazı belgelere erişim engellenebilmektedir. Belgelerin seçimine dayalı olması durumu metin analizinde ön yargılı seçicilik durumunu da beraberinde getirmektedir (Bowen, 2009: 32; Meriam ve Tisdell, 2016: 180; Morgan, 2022: 67).

Tezde uluslararası örgütler ve Türkiye örnekleri idari kapasite konusunda ürettikleri çeşitli belgeler, raporlar ve anlaşmalar üzerinden incelenmektedir. İncelenen metinlerin resmi belgeler ve birincil kaynaklar olması önemlidir. Metin analizi gözden geçirme, kapsamlı inceleme ve yorumlamayı içerir (Bowen, 2009: 32). Tezde idari kapasite kavramı incelenen metinlerde kapsamlı bir şekilde incelenmekte ve yorumlama yoluyla kavrama dair çıkarımlar yapılmaktadır. İdari kapasite kavramının ilgili

metinlerde nasıl yer aldığı ve hangi anlam veya anlamlara karşılık kullanıldığı literatüre katkı sağlayacaktır. Tezin iddiasının idari kapasite kavramının zamana, mekana/coğrafyaya ve kişilere/kurumlara göre anlamının değiştiği olması nedeniyle metinler önem arz etmektedir.

İdari kapasite kavramının anlaşılması ve açıklanması için belgeler ne kadar önemliyse, bu belgelerdeki fikirlerin, düşüncelerin ve söylemlerin aktarılması, taşınması da çok önemlidir. Bu nedenle idari kapasite kavramının müdahale aracı olması düşüncesinden hareketle bu aracın nasıl taşındığı sorusu akla gelmektedir. Tezde bu soruya ise politika transferi yöntemi ile cevap verilmektedir. Politika transferi politika yapma ve uygulama sürecini anlamak için kullanılan bir araç ve yöntemdir. Düşüncelerin, politikaların ve politika araçlarının farklı sistemler, yerler ve zaman arasındaki mübadelesine odaklanan bir yöntemdir (Dolowitz ve Marsh, 1998: 38). Politika transferi, düşüncelerin politikaların ve programların değiş tokuş edilmesi olarak Helenistik zamanlarda dahi vardı (Hada, 1959'dan aktaran Dolowitz ve Marsh, 1998:38). Öyle ki politika transferi 20.yüzyıldan itibaren özellikle uluslararası örgütlerin artışıyla birlikte daha hızlanmaktadır. Politika transferi için önemli olan sorular Dolowitz ve Marsh tarafından şu şekilde ifade edilmektedir (1998: 40):

- *Oyuncular niçin ve ne zaman politika transferi yapmaya kalkışırlar?*
- *Politikayı kim transfer eder?*
- *Ne transfer edilir?*
- *Dersler nereden çıkarılır?*
- *Transferin farklı seviyeleri var mıdır?*
- *Oyuncular politika transferine giriştiklerinde, bu durum politika sürecini nasıl etkiler?*
- *Politika transferini ne kısıtlar?*

Politika transferi birçok farklı oyuncuyla yapılabilmektedir. Bu oyuncular arasında politikacılar, bürokratlar, girişimciler, siyasal partiler, çıkar grupları, düşünce kuruluşları, uluslararası örgütler ve politika ağları sayılabilir (Dolowitz ve Marsh, 1998: 44-48). Politika fikirlerinin transferine aracılık etmede uluslararası örgütler önemli bir rol üstlenmektedir. Bu rol gönüllülükten zorlayıcı olmaya veya yükümlü transfer biçimine doğru çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bu tez politika transferi bağlamında idari kapasite kavramına devletin bir özelliği olarak yaklaşan uluslararası örgütlerin kavramı nasıl araç olarak kullandıklarına odaklanmaktadır. Bu durum ise politika transferinde oyuncu odaklı bir analiz yapmayı gerektirmektedir.

Burada incelenen oyuncular ise Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği (AB) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)dür. Bu oyuncuların içinde ise Türkiye'nin idari kapasite kavramı ile daha çok AB üyelik süreci dolayısıyla muhatap olması dikkate alınarak son bölümde öncelikle bu sürece odaklanılacaktır. AB sadece üye ülkeleri arasında değil aynı zamanda aday ülkeler arasında da bir *"transfer platformu"* (Radaelli, 2000: 26) veya *"uluslarüstü düşünce taşıyıcısı"* (Bomberg ve Peterson, 2000: 6) olarak değerlendirilmektedir. Uluslararası örgütler sadece mali yardım veya krediler yoluyla değil, aynı zamanda çeşitli kongre ve konferanslar düzenleyerek politika transferinde önemli bir rol üstlenmektedir.

Uluslararası örgütler, politika transferi yöntemini özellikle kamu yönetimi reformunun uluslararasılaşması için kullanmaktadır (Common, 1998: 59). Burada daha önce bahsedildiği gibi yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı önem kazanmaktadır. Pollit (1995: 133), Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)'yi her ülkenin kamu sektörünü geliştirmek için kendi ihtiyacına göre farklı öğeleri alabildiği bir çeşit "alışveriş sepeti"ne benzetmektedir. Geleneksel kamu yönetimi paradigması siyaset-yönetim ikiliği, bilimsel yönetim ve Weberyen hiyerarşik kontrole dayanmaktadır. Ancak bu durum değişmiştir

(Fox ve Miller, 2007). "*Bu değişimle YKİ arasında ironik bir durum vardır. Bu da siyaset ve yönetim ayrılığı, hizmet sunumu üzerindeki uzmanlaşmış takdir yetkisinin kaldırılması ve devletin kamu hizmeti sunumunun ölçüm ve izleme kapasitesinin arttırılması, aslında YKİ'nin özünde yer alır" (*Common, 1998: 60).

Politika transferi farklı biçimlerde yapılabilmektedir. Literatürde gönüllü, orta yol-karışım[46] ve zorlayıcı/şartlı ya da yükümlü olarak adlandırılabilecek üç çeşit transfer yöntemi olduğu tanımlanmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1998: 40-42). Gönüllü transferde başka bir ülkede veya farklı bir zamanda örneği gözlemlenen daha iyi bir uygulama, düşünce veya programın transfer edilmesi söz konusudur. Orta yol olarak ifade edilen transfer yönteminde oyuncular hem transfer için gönüllüdür hem de ülkelerinin rekabetten geri kaldığı düşüncesi içindedirler. Uluslararası sistem içinde bir an evvel kabul görme beklentisi de bu şekilde transfer yapılmasını tetiklemektedir.

Zorunlu transfer yönteminde ise politika yapıcılar ve kurumlar zorlanarak transfer gerçekleştirilmektedir. Konumuz itibariyle zorlayıcı transferde uluslararası örgütlerle daha çok karşılaşmaktayız. Örneğin uluslararası örgütler sağladıkları kredi ve yardımları birtakım şarta ve zorunluluğa bağlayarak zorunlu politika transferi gerçekleştirilmesini talep edebilmektedir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren IMF gibi uluslararası örgütler tarafından yapılan mali veya teknik yardımlarda neo-liberal politikaların benimsenmesi için zorlamalar yapılmaktadır (Campbell, 1996).

Zorlayıcı transferin tek oyuncusu uluslararası örgütler değildir, aynı zamanda çok uluslu şirketler de birtakım sermaye yatırımları yapmak için koşullar talep edebilir (Dolowitz ve Marsh, 1998: 43). Uluslararası örgütler hem politika transferinin sağlayıcıları hem de devletlere kamu sektörlerinin modernizasyonu için baskı yapan kilit

[46] Türkçe literatürde kavramın karışım olarak kullanıldığı görülmüştür (Sobacı, 2014: 71).

kaynaktır (Onimode, 1989: 26). Bu nedenle politika transferi için zorlama konusunda garanti edici veya itici konumda olabilmektedirler. Örneğin AB, politika transferi için "itici" güç kabul edilebilir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 348). Örneğin Avrupa komisyonu- kendisine anlaşmalarla verilen- yarı yargısal yetkilerini kullanarak politika transferini başlatabilir. Anlaşma yükümlülükleri ise politika transferinin bir başka kaynağı (Bulmer vd, 2007: 8) olarak kabul edilmektedir.

Politika transferi yayılma yoluyla da gerçekleşebilir. Örneğin idari reform söz konusu olduğunda, yayılma belirli bir idari öğretinin proaktif savunucularının bir sonucu olabilir (Common, 1998: 63). Politika transferinin benzer noktalarının olduğu bir diğer yöntem ise politika yakınsamasıdır.[47] Köklerini politik iktisattan alan politika yakınsamasının, piyasa liberalizasyonu eğilimi ile ulus devletler arasındaki rekabet edebilirliği ve verimliliği artırma yönündeki bir baskıya sebep olduğu ileri sürülmektedir (Kamensky, 1996: 248; Bulmer vd. 2007: 4). Uluslararası rejimler, benzer kurallar, normlar ve karar verme süreçleri etrafında bir uyumlulaştırma, yakınsamayı desteklemektedir (Stone, 2000: 6).[48]

Ulusal politika yapıcılar, uluslararası sistemden gelen piyasa temelli ekonomik çözümlere ve rekabete açılmaya yönelik baskılara olumlu cevap vermektedirler. Sürü psikolojisinin etkisiyle politikalardaki çeşitlilik sona ermekte, böylece ulusal politikaların yakınsaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Ancak politika sonuçlarına odaklanıp süreci ihmal eden bir yakınsama yaklaşımı söz konusudur. Politika transferi yaklaşımı ise sonuç ve süreç arasındaki bu dengesizliği giderebilmeyi amaçlar. Bu nedenle bir yetki alanından diğerine politika geçişinde etkili olan süreçleri belirlemek için adli analiz yöntemlerini kullanır (Bulmer vd, 2007: 5).

[47] Yakınsama teorisi; politik ekonomilerinin, kültürlerinin ve tarihlerinin ne olduğu fark etmeksizin refah toplumlarının toplumsal yapı ve ideolojik olarak daha benzer olacağı düşüncesidir (Wilensky, 1975).
[48] Ayrıca Stone'a göre (2000:6) politika transferi literatürü, AB'ye nispeten daha az ilgi göstermektedir.

Politika transferi özellikle modernizasyon, demokratikleşme ve küreselleşme söylemleriyle daha da artışa geçmektedir. Uluslararası örgütler, politika yapıcılara- politika transferi yöntemiyle kamu sektörlerini çağdaşlaştırmaları için baskı yapmaktadır. Aynı zamanda bu çaba için politika yapıcılara en iyi uygulama örneklerini de sunmaktadır. Bu doğrultuda uluslararası örgütler politika transferinin artışında rol almaktadır. İdari reform için sıklıkla kullanılan modernizasyon kavramı, kamu sektörü tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin geliştirilmesi olarak basitçe ifade edilebilir (Common, 1998: 64). Modernizasyon kavramı ile gündeme gelen bir başka kavram ise demokratikleşmedir. Özellikle YKİ'nin liberal demokrasilerin ürettiği bir ürün olduğu düşünülecek olursa, demokratik yapıların güçlendirilmesinde uygulanan YKİ reformları ile ekonomik kalkınma ve siyasal liberalizasyon arasındaki ilişki bu durumun doğal bir sonucudur (Common, 1998: 65). Bu reformlar hem Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri hem de üçüncü dünya ülkeleri için uygulanmak üzere uluslararası örgütler tarafından transfer edilmektedir (Helgesen ve Xing, 1996: 96).

2.1.3. Örneklem: Uluslararası Örgütler ve Türkiye

Bu tez, metin analizi teorik temelini araştırmaya yol göstermek amacıyla benimsemiş ve kullanmıştır. İdari kapasite kavramı, anlamlandırılması, uygulanması açısından başlı başına bir sorundur. Bu tez sorunu metin analizi ve politika transferi bağlamında- hem kavramın ortaya çıktığı uluslararası örgütler hem de Türkiye düzleminde- ele alarak kavramın geçirdiği dönüşümü göstermeyi amaçlamaktadır. Bu şekilde bir örneklem seçilmesinin nedeni kavramın uluslararası örgütler tarafından oluşturulmuş ve müdahale aracı olarak kullanılmış olmasıdır. Bilgisi, kurumsallaşması, değişimi ve yeniden tanımlanması farklı zaman ve yer için farklılaşan bu kavram, uluslararası örgütlerin müdahale aracı olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda kavramın müdahale alanlarından biri olarak görülen Türkiye ise ayrıca incelenmektedir.

Burada bu değişime önemli etkisi olan diğer kavram ise küreselleşmedir. Bu nedenle ilk olarak bu etkiden bahsetmek gerekmektedir. Öyle ki, *"Küreselleşme, aşırı rekabet, aşırı belirsizlik ve kaotik bir değişimle karakterize edilen 21. Yüzyılda yeni idari kapasitelerin oluşturulması gerektiği"* (Farazmand, 2009: 1007) halinde ifade edilmektedir. Burada ikili bir idari kapasite ayrımına giden Farazmand (2009), geleneksel idari kapasitelerin önemli ve değerli olduğunu kabul ederken, onların gelecekteki olası yeni zorluklara cevap veremeyeceğini iddia etmektedir (Farazmand, 2009: 1007). Bu düşünce temelde bahsi geçen değişimlerin önemli yönetişim ikilikleri oluşturduğu ve bu ikiliklere cevap verecek olanın yeni idari kapasiteler- yeni bilgi ve becerilerin üretilmesi- olduğu yönündedir (Farazmand, 2009: 1008).

Küreselleşme Antik Yunan uygarlıklarından beri var olan bir fenomendir. Ancak bununla birlikte yeni olan, ekonomik teşvikler ve yaptırımlar, müdahale ve hatta savaş gibi siyasi araçlar aracılığıyla devletlere ve ekonomilere nüfuz edebilen ve bütünleştirebilen belirli küresel kurumların ve süreçlerin karakteri, gücü, hızı ve kapasitesidir (Farazmand, 2009: 1010). Özellikle kapasite konusunda küreselleşmenin etkisi dikkat çekicidir. Aşırı karmaşık ve hızlı değişen bir dünyada, devlet yönetiminin kalitesi ve karmaşık kamu yönetimi sistemi için kapasiteye ihtiyaç duyulmaktadır (Farazmand, 2009: 1011).[49]

Tezin giriş kısmında ve bu bölümde vurgulanan devletin rolünün zamanla değiştiği ve yeniden tanımlandığı meselesinde aslında küreselleşme ve uluslararası örgütlerin etkisi büyüktür. Yazara göre 21.yüzyıl ile dünya büyük bir değişim geçirmektedir. Yazar bu değişimi oluşturan bileşenleri ise şu şekilde sıralamıştır (Farazmand, 2009: 1009-1010):

[49] Yazara göre küreselleşmenin kamu yönetimi üzerinde negatif ve pozitif anlamda etkileri vardır. İnsanların daha kolay birbirleriyle etkileşim kurabilmeleri açısından dünyanın daha küçük bir yer olması pozitif bir etkidir. Negatif etki ise yoksulluğun, işsizliğin, terörün küresel düzeyde bir entegrasyon baskısıyla artmasıdır (Farazmand, 2009: 1007).

- *“Pazar üstünlüğü ortodoksisi,”*
- *"Washington Konsensüsü" tarafından dünyanın militarizasyon ve finansal hakimiyet yoluyla Amerikanlaştırılması için dayatılan "Tanrı'nın yönetimindeki tek pazar" ideolojisi,”*
- *“İşletme benzeri kamu yönetimi anlayışı için Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı”,*
- *“Hızlandırılmış kurumsal küreselleşme süreci.”*

Yazar küreselleşmeyi ulusal egemenliğe, kendi kaderini tayin etme hakkına, demokratik yönetişime ve kamu yönetimi için tehditlere sahip olmasına karşın kaçınılmaz bir tarihsel gelişme olarak kabul etmektedir. Ancak bütün bunlara rağmen, uyum sağlama ve yenilikçi olma gibi bir yanıt stratejisi oluşturulması gerektiğini de vurgulamıştır (Farazmand, 1999; 2006). Her ne kadar devlet ve kamu yönetimi varlığını koruyor olsa da küreselleşmenin- özellikle özelleştirme, YKİ ve piyasalaştırma için yapılan reformlar doğrultusunda-kalkınma ve ilerlemeye yönelik olarak ulusal kapasitelerde derin etkileri olmuştur (Farazmand, 1999; 2009: 1010).

Kavramın neden ve nasıl ortaya çıktığı sorusu cevaplandıktan sonra, gelişiminin nasıl bir çizgi izlediği sorusu akıllara gelmektedir. Bu sebeple idari kapasite kavramının hangi teorik çizgilerde hangi anlamları üstlendiği incelenmesi gereken bir sorudur. Bir sonraki başlıkta teorik gelişimi açısından kavramın izlediği süreç üç çizgi halinde ele alınmaktadır.

2.2.İdari Kapasite Kavramının Kuramsal/Teorik Gelişimi

Kuramsal/teorik gelişimi üç alt başlıkla ele alınan bu bölümde kavramın gelişimi nasıl gerçekleşmiştir sorusu cevaplanmaya çalışılacaktır. İlk bölümde sorulan kapasite kavramları nasıl ve neden ortaya çıktı sorusunun bir sonraki adımı olan yukarıdaki soru,

idari kapasite kavramının temeli sağlam bir zeminde açıklanması ve incelenmesi açısından önemlidir. *"Bir bilim ilkeler geliştirmeden önce kavramlara sahip olmalıdır. Bu nedenle kamu yönetimi teorisinin ilk görevi, teoriyle ilgili bir dizi idari durum kavramı geliştirmektir*[50]*"*(Simon, 1997: 135).

Simon'un bu ifadeleri aslında tam da idari kapasite kavramı için kullanılabilecek durumdadır. Bir idari durumun açıklayıcı kavramı olarak adlandırabileceğimiz idari kapasite kavramı, hangi teorik altyapıda nasıl ve ne şekilde meydana gelmektedir? Simon'a göre bir kavramın bilimsel olarak faydalı olabilmesi için işlevsel olması ancak aynı zamanda yüzeysellikten, aşırı basitleştirmeden ve gerçekçilikten uzak olmaması gerekir (Simon, 1997: 136).

Yukarıdaki düşünceden hareketle idari kapasite kavramı hangi kuramsal/teorik gelişme bağlamında ortaya çıkmıştır veya ele alınmaktadır sorusu, bu başlığın inceleme unsurudur. Aslında idari kapasite kamu yönetimi literatüründe uzun zamandan beri var olan bir kavramdır. Tezde zamanla anlamında ve kullanımında değişime uğradığı düşünülmektedir. *"Disiplinin kuruluş aşamasında devlet kurumlarının kötü yönetildiği ve yozlaşmış olduğu düşüncesi hakimdi. Kamu yönetimi ise bu kötü yönetimi ve yozlaşmayı önlemek için kurumları daha profesyonel hale getirecek olan bir çalışma alanı olarak ortaya çıkmıştır"* (McCurdy, 1997: ix). Örneğin *"Classics of Public Administration"* isimli çalışmada, disiplinin kurucu akademisyenlerinden olan *"Wilson ve Weber'in idare üzerine yapmış oldukları araştırmalarda reformcuların karşılaştığı temel sorunun idari kapasite eksikliği"* olduğu vurgulanmaktadır (McCurdy, 1997: ix).

[50] Bu kavramların bilimsel olarak yararlı olması için işlevsel olması gerekir; yani, anlamları ampirik olarak gözlemlenebilir gerçeklere veya durumlara karşılık gelmelidir. İdari tanım şu anda yüzeysellik, aşırı basitleştirme, gerçekçilik eksikliğinden mustariptir. Karar verme işlevlerinin gerçek dağılımını incelemek gibi yorucu bir görevi üstlenmeyi reddetmektedir. İdari tanımda, daha yüksek bir gelişmişlik düzeyine ulaşana kadar, geçerli idari ilkelerin belirlenmesi ve doğrulanması yönünde hızlı ilerleme kaydedileceğini ummak için çok az neden vardır (Simon, 1997: 135-137).

Kuramsal/teorik gelişim süreci kendi içinde üç alt başlıkla incelenmektedir. Bu başlıklar sırasıyla "idari faaliyet" olarak idari kapasite, kamu politikası sürecinde "politika belirleyicisi ve uygulayıcısı" olarak idari kapasite ve son olarak yönetişim için "performans unsuru" olarak idari kapasite başlıklarıdır. Bu başlıklar kavramın kuramsal/teorik gelişiminde önemli belirleyici olarak kabul edilmektedir. Bu durumun sebebi ise kavramın bizzat söz edilmese dahi bu literatürlerin içinde bir şekilde işlenmiş/ele alınmış olmasıdır.

Bu başlık altında net tarihsel/dönemsel bir ayrım yapılmamasının nedeni ise kavramın her bir anlamının halen güncelliğini korumaya devam ettiği düşüncesidir. Bu nedenle keskin bir dönemselleştirme yapmak, bu anlamların belirlenen yıllar dahilinde kısıtlanmasına neden olacaktır. Ancak bölümün ilerleyen başlıklarında değinileceği gibi, halihazırda anlamların yoğunluğunun değişmesine rağmen her bir anlamı içerecek şekilde kavram kullanılmaya devam etmektedir.

2.2.1. *"İdari Faaliyet"* Olarak İdari Kapasite

Kavramın kalkınma literatürü için ifade ettiği anlamı açıklamadan önce, siyasal/ulusal[51] kalkınma hakkında genel bir giriş yapılması gerekmektedir. Ulusal kalkınma kendi literatürü içerisinde dahi tam anlamıyla ortak tanımı olan bir kavram değildir. 1950'li yıllarda çeşitli kısıtlarla çalışılmaya başlanmıştır. Bu kısıtlar, siyasal fenomenlerin açıklanmasında ve ayrıştırılmasında, var olan siyasal teorilerin, yapıların ve süreçlerin yetersiz kalmasıdır (Almond vd, 1973). Toennies (1940), Weber (1947), Parsons ve Shils (1951) gibi klasik teorisyenlerin yanında, Apter (1955), Riggs (1957),

[51] Burada konu ile ilgili İngilizce literatürde sıklıkla "political development/political modernisation" kavramı kullanılıyor olmasına rağmen, kavramın ulusal kalkınmayı kastetmesi dolayısıyla tezin bundan sonraki kısımlarında "ulusal kalkınma" karşılık olarak kullanılacaktır.

Pye (1962) ve Sutton (1963) gibi daha yenilikçi araştırmacılar da toplum ve siyasetin modern ve geleneksel biçimleri üzerine çalışmıştır (Almond vd, 1973:1). Ulusal kalkınma konusunda yukarıdaki yazarlar dışında da teori ve ölçüt geliştirenler vardır. Zamanla edinilen tecrübeyle ortaya atılan genel özellikler ve ölçütler örtüşmektedir. Bu özelliklere örnek olarak ise kültürel sekülerleşme, yapısal farklılaşma ve uzmanlaşma ve kapasitenin artması veya performansın artması verilebilir (Almond vd. 1973: 5).

Yukarıda bahsedildiği gibi üzerine tam bir uzlaşı olmasa da ulusal kalkınma birçok farklı şekilde tanımlanmaktadır. İlk olarak ekonomik kalkınmanın siyasi önkoşulu olduğu yönündeki tanımı dikkat çekicidir. Bu durumda kalkınma, siyasi ve yönetimsel koşulların daha yüksek ekonomik performans için oluşturulduğu bir hale gelir (Baran, 1957; Hirschman, 1958; Pye, 1966; Pye ve Verba, 1965: 11). Burada ulusal kalkınmanın herhangi bir şekilde söz konusu olduğu bir sistem içinde sadece ekonomik koşulların etkili ve gerekli olduğu düşüncesi öne çıkmaktadır. Ancak ulusal kalkınmanın ekonomik kalkınmanın önkoşulu olması tek başına kapsayıcı bir tanım olarak kabul görmemektedir. Örneğin ulusal kalkınmayı yalnızca ekonomik olaylara bağlamak gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik olmayan olayların göz ardı edilmesine neden olabilir (Pye, 1966: 33-34).

İkincisi ise endüstri toplumlarının tipik bir siyaseti olması tanımıdır (Rostow, 1960; Pye, 1966). Herhangi bir toplumda endüstriyel yaşamın, genel bir siyasi yaşam türü ürettiği varsayılmaktadır. Demokratik veya anti demokratik olsun, endüstriyel toplumlar siyasal sistem için uygun kalkınma hedeflerini belirli kurallarla ortaya koymaktadır. Bu durumda ulusal kalkınmanın kendine özgü nitelikleri "rasyonel" ve "sorumlu" hükümet davranış kalıpları haline gelir. (Pye, 1966: 35). Başka bir ulusal kalkınma tanımı ise siyasal istikrar ve toplumsal değişimin kontrolü üzerinden yapılmaktadır. Toplumsal değişime yalnızca yanıt vermek yerine onu kontrol edebilen bir toplum daha gelişmiş bir

yapıdadır. Bu nedenle amaçlı ve düzenli bir değişim kapasitesine yani siyasi istikrara sahip olan toplumlar daha az belirsizliğin olduğu bir ortama sahip olmaları bakımından kalkınmayla ilişkili olarak kabul edilmektedir (Riggs, 1964; Pye, 1966: 42). Siyasal istikrar kavramıyla birlikte siyasi güç kavramı da ulusal kalkınma tanımlamasında kullanılan bir başka kavramdır. Burada siyasal sistem içinde sistemi harekete geçirebilecek gücün düzeyi önemlidir. İstikrar ise bu gücün düzeyinde belirleyicilerden biridir.

Genel olarak bakıldığında aslında ulusal kalkınma tek bir nedene bağlı olarak ortaya çıkmamaktadır. Aksine birçok nedenin birbiriyle ilişki ve etkileşim halinde olduğu bir süreç söz konusudur. Aşağıda ele alınan diğer tanımlarda da görüleceği üzere sadece bir yönüne odaklanmak, kapsayıcılık açısından eksiktir. Örneğin ulusal kalkınma sadece bir toplumsal yapı için geçerlidir düşüncesi eksik bir tanımlamaya yol açar. Ayrıca bu toplumsal yapının hangi türü olduğu sorusu da sorulmaya değerdir. Yukarıda endüstrileşmiş toplumun bir gereği veya sonucu olarak tanımlanan ulusal kalkınma, aynı zamanda siyasal modernleşme [52]olarak da kabul edilmektedir (Lipset, 1959; Almond ve Coleman, 1960; Pye, 1966).

"Bir ülkede siyasi partiler, sivil ve rasyonel yönetimler ve yasama organları gibi modern yapılar var olduğu için mi kalkınma söz konusudur? "(Pye, 1966: 36). Yazar bu soruyu sorarak yapılan çoğu tanımlamanın eksik olduğunu ileri sürmektedir. Bahsi geçen bu kurumların "Batılı karaktere" sahip olduğunu bu nedenle de neyin daha az veya çok gelişmiş olduğunu ayırt etmek için başka değerlendirme kriterlerine ihtiyaç olduğunu vurgulamaktadır. Buradan yola çıkarak genel olarak ulusal kalkınma ile siyasal sistem içindeki kurumsal yapıların bir ilişki halinde olduğu ifade edilebilir. Demokratik kurumların inşa edilmesi olarak veya olması gerektiği düşünülerek yapılan bu tanıma

[52] Siyasal modernleşme, hükümet otoritesinin egemen bir ulus devlet yapısı altında kurulması ve meşru olarak tanınmasıdır (Pye ve Verba, 1965: 270).

göre kalkınma sadece demokratik değerlerin güçlendirilmesi ile anlam kazanır. Ancak kalkınmanın temelde demokrasiden farklı olduğu unutulmamalıdır (Pye, 1966: 40). Burada aslında idari kapasite kavramının kullanımında sık karşılaşılan demokratik değerlere sahip kurumların oluşturulması (Skowronek, 1982) tavsiyesinin ulusal kalkınma için de kullanıldığı görülmektedir.

Devletler kaynaklarının tüm potansiyelini en üst düzeye çıkarabilme bakımından doğal olarak farklılaşmaktadır. Kalkınma bu farklılaşmanın belirleyicileri arasındadır. Kaynakları tahsis etme kapasitesi ve toplumdaki mutlak güç düzeyi bakımından düşünüldüğünde ulusal kalkınma, siyasal sistemin yetenekleri olarak tanımlanabilir (Almond, 1963; Parsons, 1964; Pye, 1966: 43). Siyasal istikrarın sağlanamadığı veya düşük olduğu devletlerde bürokratik organlar zayıflayarak temel görevlerini-yeterli kaynakları seferber etme ve toplumsal grupların yönetimle ve kendileri arasındaki ilişkileri düzenleme kapasitesi- yerine getiremezler. Bu durum siyasal sistemlerin işleyişi için gerekli koşulların da zayıflamasına yol açar (Eisenstadt, 1963: 321).

Bu tanımlamalarda aslında idari kapasitenin siyasal sistemin işleyişi için gerekli koşullar ve yetenekler olduğu vurgulanmaktadır. Bahsi geçen bürokratik organlar toplumların yönetiminde vergilendirme yoluyla mali organizasyonu tahsis etme ve dağıtma ile ilişkili hazine, toplumdaki barış ve düzeni sağlama ile ilgilenen haberleşme ve posta hizmetleri ve kültür ve eğitim hizmetleriyle ilgilenen özel olarak uzmanlaşmış idari yapılardır (Eisenstadt, 1963: 16). Günümüzde ise bu bürokratik organların sayısı ve üstlenmiş olduğu görevlerin çeşitliliği artmıştır.

İdari kapasite kavramının karşılık geldiği- devletin idari faaliyetleri- anlamına literatürde özellikle kamu düzenini sürdürme, belirli hedefler için kaynakları harekete geçirme ve uluslararası taahhütler verebilme ve bunları sürdürebilme kapasitesi yani bir ulus devletin faaliyetleri olarak da karşılaşılmaktadır (Shils, 1962; Silvert, 1964; Pye,

1966:37; Pye ve Verba, 1965: 11). Burada ulusal kalkınma ya da ulus devletin idari faaliyetleri, yönetimin giderek artan talepleri karşılama kapasitesiyle ilgilidir. Bu kapasite, siyasal sistemin taşıyabildiği "yük" ile ölçülür. Bu nedenle tutarlı bir biçimde bütünleşmiş bir toplum, kırılgan ve parçalanmış bir yönetim biçiminden daha gelişmiş kabul edilir (Pye ve Verba, 1965: 12). Bu gelişmişlikte toplumun idari ve hukuki yapılarının iyi işlediği varsayılmaktadır. Bu nedenle idari ve hukuki gelişme ulusal kalkınmayı sağlamaktadır (Weber, 1978; Pye, 1966: 38).

İdari kapasite kavramının göstergeleri arasında yer verilen bürokratik özerklik kavramı ulusal kalkınmayı etkilemektedir. Keyfi politik uygulamalardan yalıtılmış bir idari yapıya sahip olunduğunda idari kapasitenin artacağı bir gerçektir. Benzer durum ulusal kalkınma açısından da geçerli kabul edilir. Başka bir deyişle, açık bir hukuk sisteminin olduğu ülkelerde işleyişi sağlayan düzgün bir idari sistem çok önemlidir. Bürokratik yapılar ve kamu yönetiminin gelişmesi kanun ve düzenin devamlılığı açısından ulusal kalkınmada önemli role sahiptir. Bürokratik yapının güçlendirilmesi yeni bağımsızlığını kazanan ülkeler için ulusal kalkınma için yapılacak ilk görevlerdendir.

Yine ulusal kalkınma için önemli role sahip olan dış yardım ve teknik yardımlar[53] da çoğunlukla kamu idarelerine odaklanmaktadır. Ancak bu noktada belirtilmesi gereken, toplumsal ve ulusal kalkınmanın sadece devletin otoriter yapılarının inşasını değil, otoriter olmayan kurumlarını da kapsaması gerektiğidir (Pye, 1966: 38-40). Burada bahsi geçen kurum inşası kolonyal pratiklere kadar uzanan bir tarihe sahiptir (Pye,1966: 38). Kolonyal dönem boyunca kalkınma, yönetim kurumlarının rasyonelleştirilmesi ve işleyen idari sistemlerle yakından ilişkiliydi. Hatta bu dönem sonrasında kolonyalist

[53] Bu yardımların ilk bölümde bahsedildiği gibi, sonradan bağımsızlığını kazanan ülkelerde kamu yönetimi bilgisinin örgütlenmesinde kullanıldığı görülmektedir.

hükümetlerin göreli başarıları işleyen idari sistemleri miras bırakıp bırakmadıklarıyla ölçülmektedir (Pye, 1966: 38-39).[54]

Ulusal kalkınma kavramı aslında birçok aşamadan meydana gelmektedir. Bu aşamalar ise zamanla pratiğe dökülen uygulamalarla tecrübe edilmiştir. Ulusal kalkınma ilk olarak yasal kurumların kurulmasına odaklanmıştır. Yasal kurumların kuruluşu devlet kapasitesi için de bir ölçüt olarak kabul edilmektedir. Bu durumun sebebi ise, modern devletler topluluğuna üye olmanın nihai testinin Avrupalı bir hukuk sisteminden geçtiği düşüncesidir. Örneğin *"Türkiye, Çin, Japonya ve Batılı dünyadaki diğer ülkelerde modern bir devletin inşa edilmesinde yasal kurumların kurulması önemli"* kabul edilmektedir (Pye, 1966: 15).

İkinci aşama ise, aslında yasal bir sistemin kurulmasında gerekli teknik kurumların inşası dolayısıyla siyasi kalkınmanın idari kalkınmayla eş olduğu düşüncesidir (Pye, 1966). İdari kapasite ise bu ikinci aşama ile ilişkilidir. Geleneksel toplumların uluslara dönüşmesi sürecindeki tüm Batı çabalarının, idari yetenekler geliştirme noktasına odaklanması çok önemlidir. Ancak ulusal kalkınmadaki "Batı" etkisi toplumsal düzeni sağlamak için yasal hükümet ve idari sisteme duyulan ihtiyacı artırmıştır (Pye, 1966: 11). Aslında bu çıkarım "Batı" etkisini net vurgulaması açısından çok dikkat çekicidir. Bu nedenle ulusal kalkınma süreci modern devletin araçlarının kurulması ve etkili işleyişinden oluşan bir süreç olarak kabul edilmektedir. Pye, bu bakış açısının örneği olarak Amerikan dış yardımlarını verir. Ulus inşasında bu yardım çabalarının yönetimin gelişimini takip etmesi gerektiği düşünülmekteydi. Bu nedenle de

[54] Örneğin idari kapasitenin ölçülmesi için analiz yapılan kimi çalışmalarda, ilgili ülkenin kolonyal bir geçmişinin olup olmadığı bir değişken olarak analize dahil edilmektedir. Konu ile ilgili örnek için bkz. Bäck Hanna and Axel Hadenius (2008) Democracy and State Capacity: Exploring a J-shaped relationship. *Governance* 21(1): 1–24.

sorunun merkezinde yasal sistemin değil, kamu yönetimi[55] alanının ve kamu hizmetinin olduğu varsayılmaktadır (Pye, 1966: 16).

Bir siyasal sistemin gelişmiş olarak adlandırılması için daha az gelişmiş sistemlerden yetenek ve kapasite seviyelerinde ayrılması gerekmektedir. Modern idari ve bürokratik yapıların oluşturulması bakımından idari kalkınma, siyasi kalkınma için daha büyük kapasitenin göstergesidir (Pye, 1966). Sadece yönetimin iyileştirilmesi[56] bakımından ulusal kalkınma özellikle ulusal kalkınmanın diğer yönleri olan vatandaşlık eğitimi ve katılım sorunlarını göz ardı eder (Pye, 1966: 38). Bir sonraki aşama ise aslında idarenin gelişiminin de ulus inşası için dar bir bakış açısı olduğu düşüncesiyle oluşmuştur. Artık idari yeteneklerin ve tekniklerin ötesine geçilerek politik bağlamı şekillendirmek önem kazanmıştır (Pye, 1966: 16).

Ulusal kalkınma sürecindeki ülkelerde hükümet tarafından yapılan işleri potansiyel müdahalelerden izole etme çabası varken, idari sistemin bütünlüğüne saygı gösterebilen siyasal grupların kurulması ihmal edilmiştir (Pye, 1966: 17-19). Bu noktada akıllara yine bürokratik özerklik kavramı gelmektedir. İdari sistemi kendi politikalarını gerçekleştirmek adına bir kullanım sahası olmaktan öte, bütünlüğü içinde değerlendirebilen devletlerin idari kapasitesinin yüksek olduğunu ifade edebiliriz.

Ulusal kalkınmanın yukarıda yapılan tanımlarından yola çıkarak üç ana özelliği olduğunu ifade eden Pye'a göre bunlar, eşitlik, siyasi sitemin kapasitesi ve uzmanlaşma/farklılaşmadır (1966:11-13). Ulusal kalkınmanın belirli yönleriyle ilgili olan bu üç özellikte ortaya çıkan sorunlar kalkınmanın düzeyini etkilemektedir. Eşitlik ile ilgili sorunlar siyasal kültür, meşruiyet ve sisteme bağlılıkla, kapasite sorunları hükümet yapılarının performanslarına ve farklılaşma/uzmanlaşma ile ilgili sorunlar ise genel siyasi

[55] Marshall yardımlarının idari kapasite geliştirme odaklı olduğu örnek verilebilir.
[56] Burada daha önce de ifade edilen Türkiye'de idarenin geliştirilmesi adına kurulan birimlerin tek başına kalkınmayı üstlenmede yetersiz olduğu tekrar hatırlatılmalıdır.

sürece bağlıdır. Burada kapasite, siyasi ve idari performansın büyüklüğünü, kapsamını ve ölçeğini oluşturur (Pye, 1966: 46).

Ulusal kalkınma sadece teorik bir kavram veya sadece politikanın pratik bir amacı olarak görülmemelidir. Bu üç kavram tarihsel olarak birbirleriyle uyumlu bir halde her ulusal kalkınma pratiğinde bir arada olmak zorunda değildir. Örneğin daha fazla eşitlik talepleri için oluşan baskı, siyasal sistemin kapasitesine zarar verebilir. Ya da uzmanlaşma eşitliği azaltabilir. Bu noktada belirtilmesi gereken ise kalkınmanın tek bir çizgi halinde ve farklı aşamalar tarafından oluşan bir yapı değil, ayrı ayrı veya aynı anda ortaya çıkabilecek bir dizi sorun tarafından yönetildiğidir (Pye, 1966).

Devletlerin kendi egemenlikleri altındaki her şey hakkında bilgi sahibi olmaları- tüm olasılıklara hazır olmaları- kapasitesi ile ilgilidir (Pye, 1966: 143). Bu tanım sadece idari kapasite değil, devlet kapasitesi ve politika kapasitesi kavramlarını da çağrıştırır. Ulusal kalkınma egemenlik kavramının da farklı bir noktaya evrilmesine sebep olmuştur. Bu noktada artık egemenlik etkin eylem kapasitesine bağlı bir kavram olarak değil evrensel bir hak olarak görülmektedir. Egemenlik hakkına sahip olduğunu düşünen yapıların kültür biçimleri ve teknolojik düzeyleri arasında büyük farklılıkların olması bir ulus devlet için uygun performans standartlarının ne olduğu sorusunu akıllara getirmektedir (Pye, 1966: 13).

Bu noktada ulus devlet sistemini tüm toplumsal düzenlere yaymaya çalışma sürecinin üç aşaması vardır. Bunlar ilk olarak geleneksel otoriteleri uluslararası seviyelere uymaya ikna çabaları, ikincisi sömürge/yabancı yönetim ve son olarak dolaylı yardım ve dış yardımlardır. Bu üç aşama aynı zamanda geçiş toplumu olarak görülen devletlerin sürecine uluslararası sistem temsilcilerinin daha derin bir şekilde dahil olmalarını ifade etmektedir. Böyle bir dahil olma ulus-devletin resmi nitelikleriyle ilgili olan endişelerden devletin yapısındaki daha temel siyasi dinamiklerin takdir edilmesine kadar ilerlemiş

durumdadır (Pye, 1966:14). Özellikle son aşama olan dolaylı yardım ve dış yardımların etkisiyle uluslararası örgütlerin bu sürece dahil olması için kullanılan araçlardan birinin idari kapasite olduğu bu tezde ilerleyen başlıklarında ele alınacaktır.

Ulus inşasının sorunları söz konusu olduğunda bazı temel kurallara göre gelişen ve olgunlaşan özerk sistemler yoktur. Aksine çeşitli toplumların güçlü uluslararası akımlar tarafından aşağı yukarı aynı yöne doğru itildiği bir gerçektir (Pye, 1966: 55). Ancak ulusal kalkınma toplumun köklerine etki eden bir süreçtir. Bu nedenle bir toplumun siyasal kültüründen önemli derecede etkilenmektedir. Ulusal kalkınmanın derecesi, siyasi kültürün değişim baskılarına verdiği tepkilerle analiz edilir (Pye ve Verba, 1965: 13). Ulusal kalkınma aslında çok boyutlu/katmanlı bir toplumsal değişim sürecinin bir yönüdür. Nasıl ki ekonomik, politik ve toplumsal düzendeki değişimler birbirlerini etkilemektedir, toplum dışından gelen etkiler de toplumsal değişim süreçlerini etkilemektedir. Bu nedenle tüm kalkınma biçimleri birbirleriyle ilişki içindedir (Pye, 1966: 43-44).

Modern bir ulus devlet olmak için ulusal kalkınma süreçlerinin kapsadığı beş kriz olduğu ifade edilmektedir. Bunlardan ilki, ortak bir kimlik duygusunu oluşturma bakımından kimlik krizidir. İkincisi ve kimlik kriziyle yakından ilişkili olan diğer kriz ise meşruiyet krizidir. Üçüncüsü ise, önemli kalkınma politikalarının uygulanabilmesi için yönetimin en küçük idari birimin seviyesine inebilmesi ve insanların günlük yaşamına dokunabilmesi olarak nüfuz krizidir. Ulusal kalkınmanın bir boyutunun katılım meselesi olması nedeniyle siyasal katılım krizi dördüncü krizi oluşturmaktadır. Ulusal kalkınma sürecindeki son kriz ise, kaynakların, hizmetlerin ve değerlerin toplum içindeki dağıtımı krizidir (Pye, 1966:63-65).

Burada aslında bu krizlerin ilk bölümde ele alınan devlet kapasitesi, politika kapasitesi ve idari kapasite ile ilişkili olduğu ifade edilmelidir. Örneğin Mann (1984),

nüfuz krizinin devlet kapasitesinin ya da altyapısal iktidarın ana öğesi olduğunu ifade etmektedir. Bu krizler devlet kapasitesinin, politika kapasitesinin ve idari kapasitenin düşük olduğu devletlerde daha sık ortaya çıkar. Bu duruma örnek olarak kapasite kavramlarının incelemesinin yapıldığı çalışmalarda aslında bu krizlerin de ele alınması verilebilir.

Kalkınmanın her ülke için farklı seyretmesinin nedenleri arasında aslında kalkınma çabalarının kalkınma krizleriyle çakışması gösterilebilir. Bu duruma örnek olarak Almanya ve İtalya verilebilir. Her iki ülkenin de uluslaşmasının geç gerçekleşmesi toplumsal seferberlik, katılım ve refah krizleriyle çakışmasıyla açıklanmıştır (Almond vd, 1973: 3). Burada aynı zamanda aslında bu çabaları her ülkenin kapasitesinin farklı olmasıyla da ilişkilendirebiliriz.

Ulusal kalkınma meselesi aslında bir siyasal sistemin kapasitesiyle ilişkili bir kavram olarak değerlendirilmektedir (Pye, 1966: 45). Bir siyasi sistemde kapasite, sistemin çıktıları, ekonomisi ve toplumu, hükümet performansı ve bu performansı etkileyen koşullar ile ilgilidir. Ayrıca kapasite kamu politikasının yürütülmesindeki etkinlik ve verimlilik olarak da tanımlanabilir. Yönetimdeki rasyonellik ve politikaya yönelik seküler eğilimler de kapasite ile ilgili olan diğer bileşenlerdir (Pye, 1966: 45). Burada açık bir şekilde idari kapasite nitelemesi içerse de kavramın kendisinin ifade edilmediği görülmektedir. Ayrıca etkinlik ve verimlilik vurgusunun ise 1960'lı yıllar için de geçerli olduğu görülmektedir. Burada etkinlik ve verimliliğe giden yolda devletin uyguladığı enstrümanların yönü devleti içeren bir noktadadır. İlerleyen başlıklarda ise bu çaba için yönün piyasaya doğru çevrildiği vurgulanacaktır.

Siyasal sistemin karşılaştırmalı analizi aracılığıyla sosyolojik kavramları tarihsel toplumların analizine uygulayan Eisenstadt (1963), temelde siyasal sistemi gücün yetkili kullanımı ve düzenlenmesi için meşru tekele sahip, bir toprak üzerinde toplumsal bir

örgütlenme olarak kabul etmektedir. Ayrıca, parçası olduğu sistemin devam edebilmesi için belirli sorumlulukların olduğunu da ifade etmektedir. İdari kapasite, İkinci Dünya Savaş'ı sonrası gelişen kalkınma literatüründe olayları açıklamada çoğu zaman kaçınılan veya alternatiflerine başvurulan bir kavramdır. Ulusal kalkınma literatüründe kavrama birkaç dönüm noktasında rastlanmaktadır. Bunlardan ilki bir siyasal sistemin, ulusal kalkınmanın gerçekleşebilmesi için toplumsal ve uluslararası çevresinden gelen talepleri anlayabilmesi ve onlara cevap verebilmesidir (Eisenstadt, 1963; Pye, 1966; Pye ve Verba, 1965).

İkinci olarak, değişen zamanla birlikte oluşan yeni sorun ve talepler için siyasal sistemin üstlendiği yeni işlevlerdir (Almond, 1965). Kalkınmanın temel düşüncesi, biyolojik, mekanik ve toplumsal sistemlere karşın görece karmaşık olmayan bir yapıdadır. Daha basit yapılardan karmaşık yapılara doğru bir gelişmeyi içerir. Bu gelişme ise sistemin çevreden gelen taleplere cevap verebilmesi ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için kapasitenin artırılmasıyla mümkündür (Pye, 1966: 169). Bu literatürde, sosyologlar ve siyaset bilimciler kalkınma meselesini, bazen imparatorlukların da dahil olduğu şekilde devletlerin içinde bulundukları siyasal sistem ve bu sistemin değişimini incelemişlerdir.

Bu durumda idari kapasite veya yönetsel kapasite gibi kavramları da aslında ulusal kalkınma meselesi içinde görülmektedir. Bu doğrultuda modern siyasal sistemlerin özelliklerini ve problemlerini anlayabilmek için tarihsel kökenlerinin analiz edilmesi gerekmektedir (Eisenstadt,1963: 4). Siyasal sistemin analiz edilebilmesi için, sistemin nelerden oluştuğu sorusuna cevap verilmesi gerekmektedir. Sistemi siyasal faaliyetlerin oluşturduğu düşünülürse, bir siyasal sistemde olması gereken başlıca siyasal faaliyetler şu şekildedir (Eisenstadt, 1963: 6):

- *"Toplumda mevcut düzeni sürdürmek veya değiştirmek için genel kuralların oluşturulması yani "yasamayla ilgili karar verme" veya "nihai karar verme" faaliyeti",*
- *"Yukarıda bahsi geçen genel kuralların toplumsal alanlarda uygulanması ve etkin bir şekilde yürütülmesi için gereken teknik faaliyetlerin örgütlenmesi ile ilgilenen "idari faaliyet". İdari faaliyetlerin temel amacı toplumsal gruplara çeşitli hizmetler sunmak ve bu gruplardan mevcut siyasal sisteme kaynak sağlanmasını düzenlemek ve garanti altına almaktır."*
- *"Farklı siyasi kurallar ve farklı siyasi konumların sahipleri için desteği harekete geçiren "parti-siyasi faaliyet",*
- *"Toplumda ortaya çıkan somut davalara temel kuralların uygulanmasının geçerliliğini test etmek ve yetkilendirmekle ilgili hukuki faaliyet."*

Yukarıda yapılan bu kavramsallaştırma, her toplumda bir siyasal sistem olduğunu varsaymaktadır. Siyasal sistemin olduğu bu toplumlar modern ulus devleti işaret etmektedir. Bu toplumsal yapının dışındaki devletleri oluşturan ilkel toplumlar ile devleti oluşturmayan (parçalı kabileler) arasındaki genel ayrım, bu toplumlardaki siyasi faaliyetlerin ve örgütlerin nasıl ayırt edilebileceği bakımından yeniden formüle edilmesi gereken bir konudur (Eisenstadt, 1959). Siyasal sisteme sahip olan toplumlarda ise ortak hedeflerin olduğu, iç ve dış düzeni sürdüren, meşru bir etkileşim modeli olmaksızın var olamayacakları iddia edilmektedir (Eisenstadt,1963).

Bir siyasal sistem içindeki faaliyetler söz konusu olduğunda bahsedilmesi gereken bir diğer nokta ise "yönetenler" ve "yönetilenler" in rolleri arasındaki politik faaliyetin doğasına içkin olan ayrımdır. Yöneticiler, gerekli kaynakları seferber etmek ve politikalarını uygulamak için kuralları oluşturan ve uygulayan, siyasi destek için mücadele eden kişilerdir. Toplumsal tabakalara çeşitli hizmetler sağlamak için kullanabilecekleri bazı güvenilir siyasi ve idari faaliyet araçları oluşturmak zorunda kalmışlardır. Bu siyasi ve idari faaliyetler için mevcut idari organlar ve personelden

faydalansalar bile, kimi zaman kendi amaçları doğrultusunda bu organları ve personeli değiştirmişlerdir (Eisenstadt, 1963: 15).

Bahsi geçen siyasal sistem içindeki "idari faaliyet" aslında idari kapasite olarak nitelenebilir. Burada aynı zamanda bürokratik özerklikten de bahsedilmektedir. Yöneticiler bu idari organları ve personeli elit grupların müdahalelerinden bağımsız hale getirebilmek için onlara bir dereceye kadar özerklik vermek durumundadırlar. İdari faaliyetlerin kapsamının genişlemesi ve faaliyetlerin yerine getirilmesi deneyim ve teknik bilgiye bağımlı hale geldikçe özerkliğe sahip olma eğilimi arttı. Şöyle ki, yöneticiler, yönetim organlarının ve personelinin görevlerini yerine getirebilme yetenekleri ve yöneticilere bağlılıklarını güvence altına almak için, bu mevkilere aday gösterme tekelini elinde bulundurmak istemektedir. Bu organların bütçesini kontrol etmeye ve gerekli harcamaları ve memurların maaşlarını ödemelerini sağlamak için ellerinde yeterli kaynağa sahip olmaya çalışacaklar ve böylece yöneticilere olan bağımlılıklarını tekrar vurgulayacaklardır (Eisenstadt, 1963: 15-16).

Kimi zaman siyasetçiler idari yapıların üst katmanlarını politize ederek idari ve siyasi yapılar arasındaki ayrımı ihlal edebilmektedir. Bu durum da etkin yönetim kapasitesini azaltmakta ve ulusal kalkınma sürecini de bozmaktadır (Pye, 1966, 20). Hükümetin hastalığı olarak adlandırılan bürokrasi, kamunun sınırlarının daraltılması düşüncesinde özellikle hükümet performans kapasitesini etkileyen bir yapı olarak değerlendirilmektedir (Pye, 1966: 117).

İlk başlıkta devletin yönetim biçiminin devletin idari kapasitesini etkileyen göstergeler arasında olduğunu ifade edildi. Bu noktada ulusal kalkınma literatüründe de benzer bir yaklaşımla karşılaşılmaktadır. Totaliter olarak adlandırılan bir devletle, demokratik bir devletin siyasal performansı karşılaştırıldığında; demokratik devletlerin kapasite profili daha çok yönlü ve uyumludur. Bu durumun nedeni ise siyasal sürecin

girdi ve çıktı aşamalarının her ikisinde de kapasitenin geliştirilmiş olmasıdır (Pye, 1966: 143). Siyasal sistem, bu durumda oluşan talepleri çıktılara dönüştürmede tarafsız bir şekilde arabuluculuk yapar.

Kapasite –bir nitelik veya farklılaşmış işlevler olarak- ise, talep olarak değerlendirilen toplumsal çıkarlara yanıt olarak değişir veya artar (Addison, 2009: 2). Pye'a göre kamu yönetiminin iyileştirilmesi temel siyasi süreçlerin bu iyileştirmeyle eş olacak şekilde güçlendirilmesiyle mümkündür. Hatta idari süreçlere karşı aşırı odaklanma, idari ve siyasi arasında dengesizliğe ve liderlerin idari hizmetlerden siyasi olarak yararlanmasına yol açabilir (Pye, 1966: 21).

Kamu yönetimi teorik olarak, "*siyaset biliminin soyut çalışması ile bir siyasal sistemin çalışma biçiminin geliştirilmesi süreci arasındaki bağlantı*" olarak ortaya çıkmıştır (Kettl, 1993: 409). İdari kapasite kavramı da özellikle ulusal kalkınmada, bir siyasal sistemin çalışma biçiminin iyileştirilmesi için gerekli olan bir etkendir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde kamu yönetimi siyaset biliminin bir alt dalı olmaktan çıkıp (Waldo, 1955), ayrı bir disiplin olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda ulusal kalkınma meselesi için de özellikle karşılaştırmalı kamu yönetimi alt disiplininin de yardımıyla birlikte idari kapasite kavramı bir çalışma odağı haline gelmektedir.

1960'lı yıllar kamu yönetiminde *"büyük toplum"*, *"büyük vaatler"* ve *"büyük hayal kırıklıklarını"* getirdi. Bu duruma sebep olarak ise idari başarısızlıklar gösterilmektedir. Kamu yönetiminin açıklamakta eksik veya yetersiz kaldığı noktada eski yönetim teorileri ile yeni idari gerçeklikler arasında bağlantı kurmayı amaçlayan kamu politikası yaklaşımı ortaya çıkmıştır (Kettl, 1993:413). Sonraki başlıkta buradan hareketle idari kapasite kavramının kamu politikası düzleminde karşılık geldiği noktayı tespit edebilmek amacıyla literatüre başvurulmaktadır.

2.2.2. *"Politika Belirleyici ve Uygulayıcı"* Olarak İdari Kapasite

İdari kapasite kavramı teorik gelişimi süresince kamu politikası literatürü içerisinde politika belirleyici ve uygulayıcısı olarak kullanılmaktadır. Burada politika belirleyicisi ve uygulayıcısı olması aslında bu aşamaları birincil düzeyde etkileyebilmesinden kaynaklıdır. Modern devletlerde idarenin rolü, içinde bulunduğu zamanın genel siyasi, ekonomik ve kültürel ortamından fazlasıyla etkilenmektedir. Leonard D. White 'a göre, kamu yönetimi maddi kaynakların yanında insan kaynağının da en etkin şekilde kullanımını amaçlar. Ona göre iyi idare bu amaçlarla refahın uyum halinde çalışmasıyla gerçekleşir (White, 1997: 45). İdari faaliyetin esas amacı *"en hızlı, ekonomik ve eksiksiz"* bir şekilde kamu programlarını başarıyla tamamlamaktır (White, 1997: 46).

Geleneksel anlamda devletin işlevleri yasama, yürütme ve yargı olmak üzere ayrılmaktadır. Bu bakış açısıyla ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin katı bir halde uygulandığı bir devlette idari faaliyetin sadece yürütme ile sınırlı olduğu düşünülse de aslında her üçüyle de ilişki halindedir (White, 1997: 46-47). Bu ifadeler aslında siyaset-yönetim ikiliğinin net biçimde vurgulandığı 1926 yılında söylenmiş olması bakımından önemlidir. Kamu yönetimiyle ilgili olan meselelerin sadece teknik işler ve idare sınırları içinde kalması gerektiği düşüncesi geçerli değildir. İdari kapasite kavramının bu nedenle kamu politikası uygulayıcısı ve politika belirleyicisi olması bakımından incelenmesi ilgi çekicidir.

Kamu politikasının açıklanmasından önce alanın gelişim sürecinden bahsetmek, alanın disiplinler arası yapısını göstermek açısından önemlidir. Kamu politikası ya da politika çalışmaları, kamu yönetiminin bir alan olarak kimliğini yeniden ortaya koyduğu

1960'lı yıllarda[57] oluşmaya başlamıştır. Kamu yönetimi, kimliğini hem siyaset bilimi hem de yönetimden ayrı ve farklı bir şekilde tanımlamıştır. Ancak hem siyaset biliminden hem de kamu yönetiminden gelen boyutları olduğunu iddia eden kamu politikası durumunda öyle değildir (Ranney, 1968).

Bir alt alan olarak kamu politikası, kamu yönetimini siyaset biliminden ayrılmaya motive eden birçok nedenden dolayı ortaya çıkmıştır. Özellikle bazı siyaset bilimcilerin kendi alanlarının siyasetten çok, bilimle ilgili olduğu endişesini paylaştılar. Başlangıcından itibaren, kamu politikası siyaset bilimini kamu işlerine uygulama çabası olmuştur; pratik kamu yönetimi alanına olan içsel sempatileri gerçektir ve kamu politikası alt alanıyla özdeşleşen birçok akademisyen, kendilerini siyaset bilimi ve kamu yönetimi arasında bir alacakaranlık kuşağında, her iki disiplinin de gölgesinde dönerek bulurlar (Henry,1990: 5).

İlk olarak kamu politikasının ve sürecinin açıklaması yapılacaktır. Genel anlamda kamu politikası *"hükümetlerin yapmayı veya yapmamayı tercih ettiği şeyler"*dir (Dye, 1987:1). *"Policy"* kavramı genel olarak *"bir karar veya hedeflerin seçimini ve bu hedeflere ulaşmadaki birbiriyle ilişkili kararlar"* olarak tanımlanmaktadır (Shaftritz, 2000). Kamu politikasının ne olduğu sorusuna cevap verebilmek bir noktada güçtür. Belirli bir hedefe ulaşmak veya bir sorunlu koşulu ele almak için yapılan faaliyetlerin, taahhütlerin ve kararların kamu yararını gözetecek şekilde oluşturulması kamu politikasını ortaya çıkarır (Shaftritz, 2000: 43). Kamu politikası belirleme meselesi yani

[57] Siyaset bilimciler tarafından kamu politikasının öneminin ilk resmi olarak tanınması, 1965'te Sosyal Bilimler Araştırma Konseyi'nin Hükümet ve Hukuki Süreçleri Komitesi'nin himayesinde yapılan küçük bir toplantıydı. Bu toplantıdan ortaya çıkan "en güncel ve acil sorunun bir fikir birliği olduğudur. . . Şudur: Siyaset bilimcilerin kamu politikasının içeriğini incelemesi, değerlendirmesi ve tavsiyelerde bulunması durumunda, hangi profesyonel uzmanlık ve yükümlülükler vardır? (Ranney, 1968, vii). Bunu 1966 ve 1967'de komite destekli iki konferans izledi ve bunlara sunulan bildiriler ertesi yıl yayınlandı (Ranney 1968, vii). Yine 1967'de Amerikan Siyaset Bilimi Derneği'nin yıllık konferansında Amerikan Siyaseti bölümü altında kamu politikası üzerine bir panel yer aldı ve toplantıda kamu politikası üzerine dört bildiri sunuldu. 1970 yılında, dernek yıllık konferansında kamu politikasına ilk bölümünü verdi; 1982'de, yıllık toplantıda otuz altı panel içeren 140 kamu politikası analizi makalesi sunuldu (Hansen, 1983: 217-45).

karar verme Simon'dan itibaren yönetimin kritik sorunu veya merkezi idari faaliyet/işlev olarak tanımlanmaktadır (Simon, 1997).

Ulusal kalkınma literatüründe olduğu gibi, kamu politikası literatüründe de idari kapasite kavramı diğer kapasite kavramlarından tamamen ayrı bir biçimde ele alınmamaktadır. Bu duruma örnek olarak politika belirlemede ve belirlenen politikanın uygulanmasında başarılı olmak için politika kapasitesinin önemli bir etken (Wu vd., 2015: 166) olarak görülmesi verilebilir. Ancak politika uygulamasının başarılı olmasında idari kapasite daha etkili bir kavramdır.

Kamu yönetimi organlarının politika yapımına katılımı geleneksel olarak sistemin yanıt verebilirliği ve etkinliği üzerinden olmak üzere iki ölçütle değerlendirilmektedir. Burada ilk kriter/ölçüt, bürokratların kararları ile toplumun tercihleri arasındaki uyum olan sistemin yanıt verebilirliğidir. İkincisi ise politikaların işe yaraması için hedeflenen sonuca en yakın olacak şekilde ulaşabilmesi olarak etkinliğidir. Ancak kimi zaman örgütsel düzenlemeler ve prosedürler her ne kadar bürokrasinin yanıt verebilirliğini artırmayı amaçlasa da etkin kararlar alabilmeyi düşürebilirler (Rourke, 1984: 4). Bu nedenle bürokratik etkinlik ve yanıt verebilirlik meseleleri arasındaki ilişkiyi Rourke, sıfır toplamlı oyun olarak ifade etmektedir.

Ona göre birindeki kazanımlar diğerinde aynı anda kayıplara sebep olur (Rourke, 1984: 10). Benzer şekilde tam tersi bir durum da söz konusu olabilir. Yani politika yapımı ve uygulaması sürecinde etkinlik artırıcı hamleler yanıt verebilirlik konusundaki kayıplarla ödenebilir (Rourke, 1984: 7). Bu süreçte bürokratik kararlar ve davranışların yanıt verebilirlik ve etkinliği sağlayabilmesi için ortaya koyulan çabalar ise idari reform olarak adlandırılmaktadır (Rourke, 1984: 162).

Özellikle 1970'li yıllardan itibaren gelişen teknolojiyle birlikte, idari reform çabaları nicel verilerin politika kararlarının alınmasında daha etkin kullanımına yönelmektedir. Politika hedeflerine ulaşmada mali kaynakların daha etkin kullanılmasına dair vaatlerde bulunan sayısal verilerin kullanımı bu sebeple politikacılar tarafından başvurulması istenen bir yöntemdir. Ayrıca kamu yöneticilerinin karar verme aşamasında müdahaleden ve spekülasyondan uzak kalmayı sağlaması için de tercih edilmektedir (Rourke, 1984: 171). Ancak sayısallaştırma konusunda birtakım eksiklikler veya yetersizlikler vardır. Bu duruma örnek olarak, farklı kamu hizmetleri arasında karşılaştırmayı sağlayabilecek bir sayısallaştırma yönteminin olmayışı ve kaynakları ulusal güvenliğe mi yoksa ulusal refaha mı harcamanın daha önemli olduğunu açıklamakta eksik kalması durumları verilebilir (Rourke, 1984: 173).

Yanıt verebilirliği artırmak için kamu yönetimi organları içindeki büyük yetkiler daha düşük kademelerdeki organlara aktarılmaktadır. Bu durum tabandaki kamu görevlilerinin vatandaştan gelen isteklere ve tepkilere karşı daha duyarlı olmasından kaynaklıdır (Rourke, 1984: 8). Bürokratik aygıtların etkinliği konusundaki endişeler, çoğunlukla yöneticilerin birimlerini/kurumlarını yönlendirme ve kontrol edebilme yeteneklerinin artırılması ile ilgili kabul edilmektedir. Ancak burada idari yapıların akılcı seçimler yapabilme kapasitesi verili bir gerçeklik kabul edilerek göz ardı edilmektedir. Çünkü yönetimin etkinliğine ilişkin esas sorunlar buradan kaynaklanmaktadır. Bu durumda bu endişelerin giderilmesi -daha iyi kararlar alabilme- için teknikler geliştirilmiştir. Kararların niteliği ile onların uygulaması da bürokratlar tarafından yapıldığı için uygulama konusu da önem kazanmıştır (Rourke, 1984: 9).

Aslında idari yapıların akılcı seçimler yapabilmesi demekle idari kapasitenin gösterge ve uygulama araçlarına bir atıf vardır. Şöyle ki, bürokratik özerkliği olmayan bir idari yapının akılcı seçimler yapabilmesi beklenemez. Zaten seçimleri politikacılar

tarafından yapılmaktadır. Hatta bu idari yapı uzmanlaşma ve liyakat sisteminin göz ardı edildiği düşük bir bürokratik kapasiteye-dolayısıyla idari kapasiteye- sahipse akılcı seçimler yapamaz. Kararların niteliği ve uygulanması noktasındaki farklılık ise idari kapasite kavramının uygulama aracı olan idari reform kavramını akıllara getirmektedir.

İyi belirlenmiş doğru bir kararın uygulaması da doğru bir şekilde yapıldığında idari kapasitenin iyi bir düzeyde olduğundan bahsedilebilir. Ancak genellikle karşılaşılan durum tam tersi niteliktedir. Bu nedenle politika sürecinin eksik halkası (Hargrove, 1975) olarak görülen uygulama aşaması idari kapasite bakımından da önemlidir. Bunun nedeni bu kararları uygulayan aygıtın yani o ülkenin kamu yönetiminin idari kapasitesidir. Karar verilen politikaların iyi olması onların iyi bir şekilde uygulanacağını garanti etmez. Politika oluşturma ve geliştirme sürecinin karmaşıklığı uygulamada başarısız olunmasının bir nedenidir. Ancak kendi doğası itibariyle belirsiz bir gelecek için politika yapıldığından mevcut bilgi, tahmin ve öngörüler birçok açıdan yetersiz kalabilir (Wildavsky, 1979). Graham Allison'ın *"analiz boşluğu"* dediği, *"tercih edilen çözümler ile hükümetin fiili davranışı arasındaki alanı incelemedeki başarısızlık"* budur (Rourke, 1984: 35).

Kamu politikası literatüründe politika kararı ve uygulama aşamalarındaki farklık sürekli incelenen nitelikte bir konudur. Sıklıkla karşılaşılan politika sorunları, politikanın uygulanmasından kaynaklı olmasından dolayı politika boşluğu/açığı oluşturmaktadır. Politika açığı değişken bir kavramdır, politika uygulamasında yapılan değişiklerle birlikte dönüşebilir. Özet bir tanımı yapılacak olursa politika beklentileri ile algılanan politika çıktıları arasında uygulama sürecinde ortaya çıkan şeylerdir (Brynard, 2007: 358).

Özellikle idari reform gibi politikaların uygulamasında bu boşluk/açık daha belirginleşmektedir. Bu durumun nedeni arasında politikaların yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya olmak üzere iki şekilde uygulamaya koyulması verilebilir. Politikaların

aşağıdan yukarıya olacak şekilde izlenmesi kararların demokratikliğinin bir göstergesi olarak değerlendirilir (deLeon, 1999: 324). Bu duruma sebep olarak bürokratların atanarak politikacıların ise seçimle işlerinin başına geçmesi verilir. Dolayısıyla seçmene karşı sorumluluğun politikacılarda olduğu örneği gösterilebilir (Matland, 1995). Bu şekilde yapılan çıkarımlar politika başarısızlığı için her zaman geçerli değildir.

Politika kararları bir ülkenin/devletin kendini var olan küresel gelişmelerden soyutlayarak tek başına aldığı kararlar değildir. Politika açığının, politika yapıcılar ve vatandaşlar arasındaki iletişim eksikliği, hedeflenen politika ve ulaşılan sonuçlar arasındaki ilişki ve uluslararası ve yerel çevrelerdeki dinamikler gibi çeşitli boyutları vardır (Lahav ve Guiraudon, 2006: 218). Öyle ki günümüzde sıklıkla politika yakınsaması, politika transferi ve politika girişimi gibi kavramlarla karşılaşılmaktadır. Bu noktada politikacıların kamu yöneticileriyle ortak bir iş birliğiyle oluşturulan kararlar, uygulamada beklenen sonuçlara ulaşmada daha başarılı kabul edilebilir.[58]

Politika kararının alınması ve uygulaması bakımından her durumun kendi gerçekliğinde geçerli olabilecek bir öneri var mıdır? Mazmanian ve Sabatier'e göre, politika kararlarının uygulanmasında ideal olan bu kararın ele alınan sorunları tanımlaması, hedeflerin izlenmesini şart koşması ve uygulama sürecini yapılandırmasıdır. Uygulama süreci ise, uygulayıcı temel tüzüğün/yönetmeliğin çıkarılmasıyla başlar. Ardından uygulayıcı kurumların politika çıktılarının oluşması, bu çıktılara hedef grupların uyumu, kurum kararlarının fiili etkileri ve son olarak yapılan veya yapılmak istenen revizyon gibi aşamalardan meydana gelmektedir (Mazmanian ve Sabatier, 1983: 20-21).

[58] Ancak bu durumun da gerçekleşmediği veya gerçekleşemeyeceği durumlar vardır. Örneğin, bir politika kararının alındığı ve uygulandığı mekân/ülke/kurum bu aşamada önemlidir. Gelişmekte olan ülkelerde politikaların başarısızlığı çoğunlukla uygulamanın zayıf kalmasındandır (Ali, 2006: 5).

Uygulama aşamasının önündeki engeller arasında o ülkedeki politik belirsizlikler ve yolsuzluk gibi sorunlar da sayılmalıdır. Ayrıca politika yapıcılar ve uygulayıcılar arasındaki eşgüdüm eksikliği politika uygulamasını olumsuz etkiler (Ali, 2006: 7). Bu noktada daha önce bahsedildiği gibi, politik belirsizlikler, yolsuzluk, eşgüdüm ve iş birliği eksikliği düşük idari kapasiteyi nitelemektedir. Bu durumda düşük idari kapasite politika kararlarının uygulamasının önündeki engellerden biri olarak değerlendirilebilir. Ayrıca politika uygulamasının etkili bir şekilde yapılmasının önünde, kendi çıkarlarına uymadığı için direnç gösteren kamu görevlileri, çıkarlarını artırmak için birtakım girişimlerde bulunarak gecikmeye sebep olanlar ve kendi çıkarlarının belirsiz olması nedeniyle engeller oluşturan yetkililer bulunabilir (Levin ve Ferman, 1986: 313).

Politika uygulaması için önemli sayılabilecek eleştirilerden bir diğer ise merkezileşme eğilimidir. Uygulama sürecinde istenen sonuçlar ve ulaşılan sonuçlar arasında büyük farklılıklar oluşu, politikaların özellikle yukarıdan aşağıya doğru olacak şekilde gerçekleştiği ülkelerde politika açığını belirginleştirmektedir. Politika kararları çoğunlukla uygulayıcı olarak adlandırabilecek bürokratlar ile politika yapıcılar arasında yapılan ortak çalışmalarla ortaya çıkmamaktadır. Politika uygulamasıyla ilişkili bir diğer sorun ise siyasal bağlılık meselesidir. Liderlik ve siyasal bağlılık bir politika uygulamasında önemli etkenlerdir (McCourt, 2003).

Politika belirleme ve uygulamada birçok faktör etkilidir. Bunların arasında insan kaynağı, mali kaynaklar ve teknik kaynaklar sayılabilir. Üçünün yeterli seviyede olması kamu politikası uygulaması için kilit önemdedir. Öyle ki bu kaynakların yetersiz olmasının yanı sıra kötü yönetilmeleri de uygulamanın başarısız olmasına yol açabilir (Brynard, 2007: 360). İlk başlıkta ifade edildiği gibi bu kaynakların kötü/yetersiz yönetilmeleri idari kapasitenin düşüklüğünden kaynaklanan bir sorundur.

Ayrıca devlet kurumları, çıkar grupları, sivil toplum kuruluşları, özel şirketler, mahkemeler, etnik gruplar gibi bir dizi oyuncu politika kararlarını etkilemektedir. Siyasal, toplumsal ve uluslararası çevrenin, politika kararları üzerindeki etkisinin anlaşılmadığı kararlar üretip onları uygulamaya çalışmak yıkıcı etkilere sebep olabilir. Bu nedenle politika açığını kapatmak için yeterli araştırma yapılması ve teknik konuların uygulamadaki sürdürülebilirliği için eğitimin dikkate alınması gerekmektedir (Brynard, 2007: 362).[59] Politika uygulama aşaması, bürokratik uzmanlığın etki gücüne bağlıdır. Bu durumda politikacıların belirledikleri politika hedeflerine ulaşabilmeleri bürokratik örgütlerin gerçekleştirebileceği eylem biçimleriyle sınırlıdır. Yani kapasitelerine bağlıdır (Rourke, 1984: 30).

Kamu politikası belirleme ve uygulama noktasında idari organların sahip olduğu yetenek veya güç uzmanlıktır. Bu durumu Weber; *"Bürokratik örgütlenmelerin ilerlemesindeki belirleyici etken, diğer bütün örgütlenme biçimleri üzerindeki salt teknik üstünlük"* olarak vurgulamıştır (Weber, 1978: 973). Öyle ki bir siyasal sistemde bürokratik örgütlenmenin varlığı politikacıların karar alırken yetkin tavsiyeler tarafından yönlendirilmesini ve bu kararların uzman personel tarafından yürütülmesini garanti eder (Rourke, 1984: 15). Tabi ki bu noktada bürokratik uzmanlığın sahip olduğu bu üstünlüğü siyasal süreçte baskın bir rol oynamak için kullanması endişesi her zaman için geçerli kabul edilmektedir.

Kamu politikasının gelişimi üzerinde bürokratik uzmanlığın üç şekilde etkisi vardır. Bunlardan ilki siyasilerin kararlarını şekillendiren bilgi toplama ve tavsiye verme yeteneğidir. İkincisi, uygulama gücü olarak ifade edilebilecek olan politika hedeflerine ulaşmak için bürokratik örgütlerin yerine getirilmesi gereken görevleri yapabilme

[59] Burada bahsi geçen eğitim konusu aslında tezin odağının kamu yönetimi üzerine olduğu vurgusuyla kamu yönetimi eğitiminin önemi olarak yorumlanabilir. Nihayetinde bu kararların uygulama aşamasında görevli olan personelin iyi eğitilmiş olması idari kapasiteyi artıran bir etkendir.

kapasitesidir. Son olarak politika uygulama gücünün bir boyutu olarak bürokrasinin sahip olduğu takdir yetkisidir. Ancak burada bürokratların politikacılara kamu politikası belirlenme aşamasında verdikleri tavsiyelerin dolaylı olduğu belirtilmelidir. Uygulama aşamasında ise bürokratlar doğrudan bir etkiye sahiptir (Rourke, 1984: 20). Aslında bu etkilerin doğrudan ve dolaylı olarak ayrılması da politika açığı kavramını besleyen bir boyut olarak değerlendirilebilir. Uzmanlaşmış ve iyi eğitimli, liyakat sistemine dayalı bir personel yapısına sahip olunursa bu boşluğun azalacağı ifade edilmelidir.

Uzmanlaşma, hiyerarşi, bir yöneticinin altında çalıştırdığı kişi sayısının sınırlanması ve amaca, sürece, müşteriye ve yere göre yapılacak olan idari örgütlenmeyle idari etkinliğin artacağı düşüncesi genel kabuldür. Yönetim sorunlarına bu idari ilkelerin uygulanmasıyla etkinliğin artacağı düşünülse de durumun böyle olmadığı bir gerçektir (Simon, 1997: 127). Ayrıca Simon idari örgütlenmenin sadece işleyişinde değil, tasarımında da etkinliğin göz önünde bulundurulması gerektiğini ifade etmektedir (Simon, 1997: 135).

İdari örgütlenmenin uzmanlaşma yoluyla formüle edildiğini ifade eden Simon, idari faaliyeti bir *"grup faaliyeti"* olarak nitelemiştir. Simon, bu grup faaliyetindeki örgütlü çabanın fayda sağlayacağı teknikleri ise *"idari süreçler"* olarak ifade etmektedir. *"İdari süreçler ise karar verme süreçleridir"* (1997: 7). Kamu yönetimi literatüründe genel olarak örgütsel faaliyetin temel özelliği olarak yatay uzmanlaşma-iş bölümü- vurgulanmaktadır (Gulick, 1937).

Simon ise örgütsel faaliyetin temelinde karar verme sürecinde görevlerin teknik çalışanlarla denetleyici çalışanlar arasındaki *"dikey"* uzmanlaşması[60] ile ilgilenmiştir. Uzmanlaşmanın karar verme aşamasında etkili olabilmesi, kararların sorumluluğunun

[60] Simon'a göre örgütlerde dikey uzmanlaşma; yatay uzmanlaşmanın olduğu örgütlerde teknik personel arasındaki eşgüdümü sağlamak, karar vermede uzmanlığın daha baskın olmasını sağlamak, teknik personelin karalarının sorumluluğunu da almalarını sağlamak için gereklidir (Simon, 1997:8).

yani belirli bir yetkinliği gerektiren kararların o yetkinliğe sahip kişiler tarafından alınmasıyla mümkündür. Ancak kararların alt bölümlere ayrılmasının zor bir konu olduğunu da vurgulamıştır (1997:8). Bu uzmanlaşma biçimlerinin ana etkileyicilerinden biri eşgüdümdür. Uygulamak amacıyla alınan kararların doğruluğu eğer kararların benimsenmesi zayıfsa yetersiz kalacaktır (Simon, 1997: 8). Bu noktada kararların uygulaması meselesi bir kez daha önem kazanmaktadır. Eşgüdümün düşük bir seviyede olduğu politika kararlarının uygulaması düşük olacaktır. Bu nedenle inceleme kavramımız olan idari kapasitenin düşüklüğü veya yetersizliği de eşgüdümü etkileyen faktörlerden sayılmalıdır.

Kararların sorumluluğu aslında bir noktada daha sonra bahsedileceği üzere idari takdir yetkisi ile desteklenmelidir (Simon, 1997: 9). Politika uygulama aşamasındaki takdir yetkisi, yöneticinin belirli durumlardaki alternatifler arasından seçim yapabilme yeteneği olarak ifade edilebilir. Rourke'a göre bu takdir yetkisinin kapsamı sınırsızdır (Rourke, 1984: 36). Yazara göre, idari takdir yetkisinin[61] olmadığı bir durumda, sürekli değişen ve belirsiz birçok sürecin hâkim olduğu bir gerçeklikte hükümetlerin etkinliğinden söz edilemez. Takdir yetkisinin kullanılması aslında seçim yapmayı içermektedir. Seçim yapmak da politika formüle etmektir. Dolayısıyla modern toplumlarda idari takdir yetkisinin yüksek düzeyde gelişimi, bürokratları politika sürecinin merkezinde konumlandırır (Rourke, 1984: 40). Acaba idari kapasite idari takdir

[61] Geleneksel kamu yönetimi teorisinde, yöneticinin takdir yetkisinin yalnızca araçlarla ilgili kararlara yayıldığı ve idari eylemin gerçek hedeflerinin kanunla veya sorumlu bir siyasi görevlinin direktifleri tarafından belirlendiği varsayılmaktadır. Wilson ve Goodnow gibi öncüler tarafından sunulan siyaset ve yönetim arasındaki ünlü ayrımdan kaynaklı bir varsayımdır. Bu ayrım, diğer şeylerin yanı sıra, İdari kurumları, makamları ve yetkileri politikacıların sömürüsünden yalıtmak için bir gerekçe sağlamak için tasarlandı. Bürokratlar politikayı şekillendirmediyse, idari kurumların, hükümet işlerini yürütmede maksimum verimliliği elde etmek için personel veya idari organizasyon ve prosedür üzerinde karar vermekte özgür, muhteşem bir izolasyon içinde bırakılmaması için hiçbir neden yoktu. Wilson'ın belirttiği gibi "*Hükümet eyleminin geniş planları idari değildir; bu tür planların ayrıntılı uygulaması idaridir"*. Bu durum, on dokuzuncu yüzyılın sonlarında ve yirminci yüzyılın başlarında, kamu bürokrasisinin arkasında gelişebileceği koruyucu bir ideolojiye ihtiyaç duyan bebek bir endüstri olduğu için Amerika Birleşik Devletleri'nde oldukça faydalı bir doktrindi. Bürokrasinin genişlemesini Amerikan demokrasisi için göründüğünden çok daha az tehdit edici hale getirdi. Bununla birlikte, doktrin, politika oluşturmadaki güç merkezinin yasama organından yürütme organına geçtiği ve birçok bürokratik kararın politika üzerinde çok büyük etkileri olduğu kabul edildiğinde, bugün geçerli olarak kabul edilemez (Rourke, 1984:36).

yetkisini de içeren bir kavram mıdır? İdari takdir yetkisine ilişkin eleştiriler,[62] çoğunlukla karar alma üzerindeki etkinin ve denetimin seçilmiş görevlilerden/politikacılardan seçilmemiş görevlilere/bürokratlara aktarılmasıdır (Rourke, 1984:43).

Ayrıca politika değişikliği açıklamalarında da idari kapasite kullanımıyla karşılaşmaktadır. Heclo (1974), yeni politika içeriğinin, politikanın şekillendirilmesi ve uygulanmasında zamanla etkileşime giren hükümet yöneticilerinden ve diğer uzman seçkinlerden geldiğini gözlemlemiştir. Politika sürecindeki idari gücün artması, "yeni politika dersleri ve giderek karmaşıklaşan konularda uygun sonuçlar için idari bilgi, analiz ve uzmanlık kaynaklarını kullanma kapasitesi" ile bağlantılıdır.

Skocpol ve Finegold (1982), iki benzer New Deal politikasının farklı kaderlerini, müdahaleci politikaları uygulamak için idari kapasitede tarihsel olarak belirlenmiş farklılıklar açısından açıklamaktadır. Skocpol'ün (1992) "yapılandırılmış yönetim" perspektifi, bürokratik kapasiteyi politika değişikliği açıklamalarının merkezine yerleştirir. Bu perspektifte, herhangi bir zamanda örgütsel kapasitelerin kapsamı, yetkililerin yaptığı politika katkılarının yanı sıra sosyal grupların özelliklerini ve taleplerini de etkiler. Meier (1994), bürokratik kapasiteyi politika değişikliği modeline dahil ederek, bürokrasilerin kapasitelerinin ve çıkarlarının benimsenen politika türlerini nasıl etkilediğini ampirik olarak gösterir. Özetle, politikaların neden kurumsallaştığı veya zaman içinde değiştiğine dair birçok etkili açıklama, idari kapasiteyi merkezi bir açıklayıcı değişken olarak görülmektedir (Addison, 2009).

[62] Blacksburg teorisyenlerinin işaret ettiği gibi, kamu otoritesinin uygulanması, post-endüstriyel yaşamın kaçınılmaz bir gerçeğidir. İdari yönetişim, sistem yönetimi amacıyla bürokratik yetkinin kullanılmasıdır. Kilit soru, takdir yetkisinin hangi temelde uygulanacağıdır. Blacksburg teorisyenleri, meşru idari takdir yetkisinin, Anayasa, yasalar, yönetmelikler, tarih, vekil kültürü ve "kamu yararının mümkün olan en geniş yorumuna" bağlılık dahil olmak üzere, kuruma özgü bir dizi normatif unsur tarafından bilgilendirildiğini ve yönlendirildiğini iddia eder (Rourke, 1984).

Waldo'nun bahsettiği gibi geleneksel kamu yönetimi düşüncesinde karar verme ve o kararın uygulaması iki ayrı durumu karşılamaktaydı. Ancak zamanla yapılan eleştirel çalışmaların da katkısıyla birlikte, karar verme ve uygulama arasındaki ayrım hakkında şüpheler oluşmuştur (Waldo, 1997: 142). Genel anlamda kamu politikası belirleme ve uygulayıcısı olma açısından ele alınan idari kapasite kavramı, aslında her iki aşamada ve onların alt aşamalarında da yeterli düzeyde olması beklenen bir yetenektir. Bu nedenle temelde karar alma-uygulama olarak değerlendirilebilecek bir sürecin ulaşılmak istenen ve ulaşılan sonuçları arasında ortaya çıkan fark ne kadar azsa idari kapasite de o düzeyde yüksektir.

Ancak bu çıkarım özellikle 1980'li yıllardan itibaren dönüşen devlet anlayışıyla birlikte değişmektedir. Temellerinin yeni sağ ideolojisi ve yeni kamu işletmeciliği ile atıldığı düşüncesi daha önce de ifade edilmişti. Yeni kamu işletmeciliğinin katılım, performans gibi yetersiz kaldığı noktada, yine uluslararası örgütlerin öncülüğüyle yeni bir tanımlama yapılmaktadır. Burada ortaya çıkan yeni tanımlama-kendinden öncekileri de kapsayacak ve iş birliği halinde çalışacak şekilde oluşan-yönetişim kavramıdır. Aşağıda idari kapasite kavramının yönetişim bağlamında performans ölçütü/öncülü olma anlamı ele alınmaktadır.

2.2.3. *"Performans Öncülü/Ölçütü"* Olarak İdari Kapasite

Yönetişim kavramı ilk kez Dünya Bankası tarafından 1990'lı yılların başında Afrika ülkelerinin durumunu tanımlamak için *"yönetişim krizi"* ifadesiyle kullanıldı. Kavram bu kullanımdan sonra alanda benimsenmekte ve halihazırda sıkça kullanılmaktadır. Ancak kavram çoğu zaman belirsiz bir nitelik taşımaktadır.[63] Yönetişim

[63]"Bu kavram, Sartori'nin (1971) terimleriyle, genellikle niyet açısından zayıf ve bu nedenle kapsam açısından çok güçlüdür. Yani, kavram bir dizi ortamda uygulanabilmesine rağmen, onu diğer kavramlardan ayıran nispeten az kavramsal anlama sahip olabilir." (Peters, 2012:17).

kavramının bu belirsizliği, popülaritesinin nedenlerinden biri olmuştur; araştırmacıların entelektüel tercihlerine uyacak şekilde şekillendirilebilir ve bu nedenle anlayışı geliştirirken aynı zamanda bir dereceye kadar anlamı bulanıklaştırır (Peters, 2012: 17).

Bu bulanıklığa rağmen kavramı tanımlama ve kavramsallaştırma çabası devam etmektedir. Hatta Peters'ın (2012:18) ifadesiyle yönetişim, yeterince kavramsallaştırılırsa, daha dikkatli bir kullanımla çağdaş siyaset bilimi için bir siyaset teorisinin temeli olabilecektir. Örneğin başka bir tanımlamada yönetişim, devlet yapısının içinde ama aynı zamanda ötesinde olan bir dizi kurum ve oyuncu; toplumsal ve ekonomik sorunların üstesinden gelmek için sınırların ve sorumlulukların bulanıklaşması; kolektif eylemde yer alan kurumlar arasındaki ilişkiyi çevreleyen güç bağımlılıkları; kendi kendini yöneten oyuncu ağları ve hükümetin otoritesini yönetme veya kullanma gücüne dayanmayan işleri yapma kapasitesi ile (Stoker, 1998) kavramsallaştırılmıştır. Bu kavramsallaştırmadan hareketle yönetişimin sadece devlet ve hükümet ile sınırlı olmadığı çıkarımı yapılabilir. Aynı zamanda vatandaşları, çıkar gruplarını ve toplumsal ağları da içermektedir.

Yönetişim, devlet ve toplumun sınırlarını aşabilir. Böylece devlet ve toplumun iş birliği yapmak ve kendi sorumluluğunu üstlenmek zorunda olduğu tüm bağlamlara uyarlanabilir. Dolayısıyla devlet ve toplum arasındaki ilişkileri açıklamada devlet merkezli veya toplum merkezli yaklaşımları kullanmanın sınırlamalarını aşar (Yu ve Guo, 2012: 4). Yönetişim kavramı, *"kolektif hedefler belirleme ve bu hedeflere ulaşma yollarını geliştirme ihtiyacı"* olarak tanımlanmaktadır (Peters ve Pierre, 2006: 215). Bir devletin işlevini, örgüt yapısını, kurumlarının prosedür rutinlerini ve personelinin yetenekleri (Skowronek, 1982) olarak tanımlanabilecek idari kapasite bu anlatının devamı niteliğinde kullanılan bir kavramdır.

Yönetişim teorisi, bir sistemi bütünsel ve dinamik olarak inceleyerek, performans üzerindeki odağı keskinleştirir. Yönetişim düzenlemelerini performansa bağlayan kavramsal birimlerden biri kapasitedir. Kapasite; kavramsal olarak, yönetişim sistemlerinin çeşitli öğelerinin dinamik işleyişinin eklemeli olmayan ürününü temsil eder ve yönetişim düzenlemelerini performansla ilişkilendirir. Yönetişim yaklaşımının performansa odaklanması, kapasite tartışmasını öne çıkarır (Addison, 2009). Burada kamu sektörü yönetişimi tartışmalarının kapasiteye referanslarla dolu olduğunu belirtmek gerekir. Örneğin, "içi boş taç" konusundaki tartışma, hükümet merkezinin politika tutarlılığını sağlamak ve uygulamayı yönlendirmek için kapasitesini sınırlayan bir dizi faktör tarafından "oyulmuş" olduğu argümanıyla ilgilidir (Weller ve Bakvis 1997; ayrıca Rhodes 1994). Dimitrov vd. (2006), komünizmin çöküşünden sonra Orta ve Doğu Avrupa hükümetlerinin içi boş taç tezinin aşırı örnekleri olduğunu iddia etmektedir.

İdari kapasiteye gelince, ağırlıklı olarak alt alanlar arasında bir varlığın veya sistemin bir özelliği veya gizli özelliği olarak tasvir edilmektedir. Dolayısıyla, yönetişimle bağlantılı olarak idari kapasite, yönetme yeteneğidir. Büyük ölçüde belirli yönetişim araçları veya düzenlemeleri ile belirlenir. Yönetişim düzenlemeleri ve dolayısıyla etkinleştirdikleri kapasiteler, farklı politika alanları, yargı alanları, organizasyonlar veya faaliyetler içinde çeşitli düzeylerde mevcuttur ve daha geniş sosyal, ekonomik ve politik bağlamdan etkilenir (Addison, 2009). Kamu yönetiminin *"kara kutusu"*nun temel bileşenleri devletin yönetim yapısı ve idari kapasitesidir. Bu bileşenler kamu üretim girdileri ile politika ve program performansını ilişkilendiren denklemde araya giren bir dizi değişken içerirler (Donahue vd, 2000: 382).

Ancak idari kapasite, yönetişim literatüründe olağan analiz birimi değildir. Ampirik analiz, yasaların rejimlerine, idari yapılara ve kurallara, yargı kararlarına ve diğer uygulamalara odaklanır. Ancak bir yönetişim perspektifini benimsemek, bu

unsurları tek başına görmemek anlamına gelir. Yönetişim yaklaşımı, mevcut diğer açıklayıcı yaklaşımların algılanan yanılgılarına veya sınırlamalarına bir tepki olarak farklı alt disiplinlerde benimsenmektedir. Yönetişim, dikkate alınacak değişkenlerin kapsamını genişletmiş ve değişikliği daha iyi açıklamak için kural yapılarını birleştirerek kurumsal analizin belirli bir zayıflığını ele almaktadır. Bu perspektifte, idari kapasite gibi toplu bir kavramın faydası vardır ve bu durum kavrama neden bu kadar sık başvurulduğunu açıklayabilir (Addison, 2009).

İdari kapasiteyi hükümetin politika ve program sorumluluklarının yerine getirilmesini desteklemek için kaynaklarını geliştirme, yönetme ve kontrol etme yeteneği olarak ifade eden çalışmalar vardır (Ingraham ve Kneddler, 2000). Nitekim, bazı kamu yönetimi araştırmacıları idari kapasite kavramını geliştirmek için tüm bürokrasilerde genel olduğu söylenen temel idari işlevler ve politika uygulama işlevleri arasında ayrım yapmaktadır. Bir hükümetin kaynaklarını düzenleme yeteneği, temel idari işlevleri içinde yer alır. Bunlar finansal yönetim, insan kaynakları yönetimi, sermaye yönetimi ve bilgi teknolojisi yönetimi gibi genel personel faaliyetlerini içerir. Politik gereklilikler açısından zengin bir bağlama giren bu faaliyetler, bir hükümetin performansını etkilemek için oldukça karmaşık şekillerde etkileşime girer (Donahue vd, 2000: 384-385).

Yönetişim literatüründe idari kapasite kavramının idari anlamını karşılayan *"administrative"* kelime karşılığı ile değil, *"management"* kelime karşılığıyla kullanıldığı görülmektedir. Yönetim kapasitesi, daha uzun vadeli performans yeteneklerini şekillendirdiği ve desteklediği için devlet kurumlarında etkinliğin gerekli bir öncülüdür (Ingraham ve Kneedler, 2000). Özellikle kamu kurumları içindeki performansı ölçmek ve değerlendirmek için yapılan analizlerde devlet/hükümet etkinliği kavramının idari kapasite kavramını karşılar nitelikte kullanıldığı görülmektedir (Addison, 2009).

Kapasite ölçümü için sıkça başvurulan kaynaklara verilebilecek başat örnek Dünya Bankası tarafından ölçümü ve kategorizasyonu yapılan "yönetişim göstergeleri"[64]dir. Bu göstergeler içinde "devlet/hükümet etkinliği" ve "yolsuzluğun kontrolü" idari kapasiteyi oluşturan göstergeler olarak ifade edilmektedir. Yapılan araştırmalarda bu iki göstergenin idari kapasitenin ölçümü için kullanıldığı görülmektedir. İlgili göstergelerin oluşturulmasında Dünya Bankası'nın "Değişim için Bilgi Programı"ndan mali destek sağlanmaktadır. Oluşturulan bu bilgilerin Dünya Bankası tarafından kaynakları tahsis etmek için kullanılmadığı ise ayrıca belirtilmektedir.

3. DEĞERLENDİRME

İdari kapasitenin kavramsal ve teorik gelişimine dair bir çerçeve çizilmesi kavramın analizi açısından önemlidir. Bu nedenle bu bölüm kavramın geçirdiği evrimin gösterilmesi açısından önemli bir başlangıç noktasıdır. Burada yapılan değerlendirmeler tezin ikinci ve üçüncü bölümünün temelini oluşturmaktadır. Kavramın muğlaklığının vurgulandığı bu bölümde aynı zamanda gelişimiyle ilgili varsayımlar da ortaya koyulmuştur. Kavramın uluslararası örgütler tarafından oluşturulması ve bir müdahale aracı olarak kullanılması bu varsayımlardandır. Burada kavramın taşınmasında politika transferi yönteminin etkisi ayrıca vurgulanmaktadır. Tez idari kapasite kavramının geçirdiği dönüşümü göstermek açısından metin analizi yönteminden faydalanmaktadır.

[64] "The Worldwide Governance Indicators (WGI)" projesi, yönetişimin altı boyutu için 1996–2021 dönemi boyunca 200'den fazla ülke ve bölge için toplu ve bireysel yönetişim göstergelerini raporlamaktadır. Bu göstergeler arasında: ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik; politik istikrar ve şiddet/terörün olmayışı; mevzuat niteliği/kalitesi; hukukun üstünlüğü; hükümet etkinliği ve son olarak yolsuzluğun kontrolü yer almaktadır. Bu veri projesi Daniel Kaufmann ve Aart Kraay tarafından 1999 yılında geliştirilmiştir. İlgili veriler gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki çok sayıda işletme, vatandaş ve uzmanların anket görüşlerini içermektedir. Çeşitli araştırma enstitüleri, düşünce kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ve özel sektör firmaları tarafından üretilen 30'dan fazla bireysel veri kaynağına dayanmaktadır. (https://info.worldbank.org/governance/wgi/ internet adresinden 23.10.2022 tarihinde erişim sağlandı).

Kavramın yeni sağ ve yeni kamu işletmeciliği etkisiyle anlamının ve kullanımının farklılaştığı/yeniden tanımlandığı varsayımı ise ayrıca önemlidir.

Aşağıdaki tablo bu bölümün kavramsallaştırması sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu tablo her bir kapasite kavramı için göstergeler ve uygulama araçlarından oluşmaktadır. Kavramlar bu doğrultuda ele alınıp incelenmektedir. Bu incelemeden hareketle hem kavramların işlemselleştirilmesi amaçlanmış hem de tez için özgün bir kavramsal çerçeve oluşturmaya çalışılmaktadır. Aslında devletin bir şekilde dışlanmaya çalışıldığı ve aynı zamanda devletle ilgili olan durumların ölçülebilir, karşılaştırılabilir hale getirilmek istenmesi çabası bu kavramların oluşmasında etkilidir. Bu ölçülebilir olmayı daha da pekiştirebilmek ve aynı zamanda devletin kapasitesinin alt birimlere bölünerek devletin sistem içindeki gücü ve alanını daraltma amaçlanmıştır.

Tablo 2.2: Göstergeleri ve Uygulama Araçlarıyla Kapasite Kavramları[65]

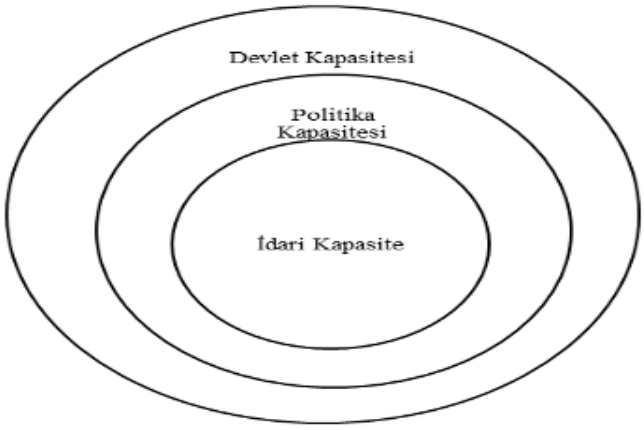
	Göstergeleri	Uygulama Araçları
Devlet Kapasitesi	• Güç/İktidar/Devletin Yeteneği/Niteliği • Devletin Yönetim Şekli • Elitler/Seçkinler	• Otorite • Yasa Yapma/Hukuk Sistemi • Vergi Koyabilme
Politika Kapasitesi	• Politik İstikrar ve Hesap verebilirlik • Siyaset ve Yönetim Arasındaki Eşgüdüm	• Politika Oluşturma • Politika Uygulayabilme
İdari Kapasite	• Bürokratik Özerklik • Bürokratik Kapasite • Devletin Yönetim Şekli	• Reform • Kaynak Dağıtımı/Yönetimi
Bürokratik Kapasite	• Personel Yapısı • Yazılı Kurallar ve Sorumluluk/Hesap Verebilirlik	• Liyakat Sistemi • Denetim
Kamu Sektörü Kapasitesi	• Eşgüdüm • Operasyonel Verimlilik	• Uygulama Otoritesi
Kurumsal Kapasite	• Kurumun Niteliği • Personel Yapısı	• İş Bölümü ve Uzmanlaşma

Bölümün başında bahsedildiği gibi bu kavramlar özellikle üç kapasite haline odaklanılarak ele alınmaktadır. Devlet kapasitesinde, devletin idari ve politik rolleri ile

[65] Bu tablo yazar tarafından yapıldı.

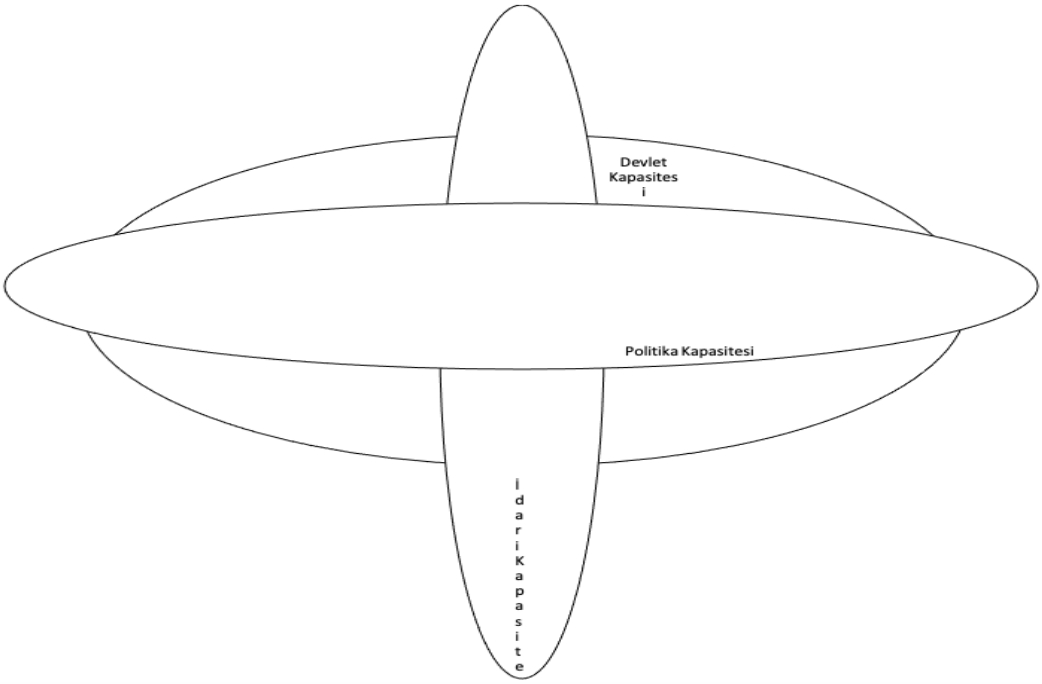
toplum arasındaki ilişkiye odaklanılmaktadır. Bu üç kapasite kavramının birbiri ile ilişkisine gelecek olursak kimi yazarlar devlet kapasitesinin idari kapasite ve politika kapasitesinin toplamına eşit olmadığını ifade etmişlerdir (Painter ve Pierre, 2005: 3). Ancak bu durumu devletin daha geniş bir kapsamı ve işlevi olduğu için bu şekilde tanımlamamışlardır. Kavramlar arasında bağımlı bir ilişki olduğu ve aslında yönetim kapasitesinin değişkenleri oldukları öne sürülmektedir (Painter ve Pierre, 2005). Bu noktada aşağıdaki Şekil 3 ve Şekil 4 örnek olarak verilebilir. Devlet kapasitesi kavramı çekirdeğinde/merkezinde idari kapasite kavramının olduğu ve onu kapsayan bir politika kapasitesinden oluşan bir kavram mıdır? Yoksa Şekil 4'te görselleştirildiği gibi her birinin merkezi aynı olsa da birbirlerini aştıkları durumlar olan ilişkisel kavramlar mıdır? Küreselleşme ve özellikle neoliberal politikaların getirmiş olduğu uygulamalardan önceki haliyle bir devlet tahayyülünde Şekil 3'ün geçerli olabileceği bir durum söz konusuyken, değişen zamana ve durumlara göre farklılaşma Şekil 4'te ifade edilmektedir. Devlet kapasitesinin idari ve politika kapasitesini kapsayan bir kavram olmaktan çıkıp, her birinin birbirini aştığı durumların olduğu gösterilmektedir.

Şekil 3[66]: Kapasite kavramları ilişkisi I



[66] Bu görselleştirme yazar tarafından yapıldı.

Şekil 4[67]: Kapasite kavramları ilişkisi II



Bu durum aslında literatürde kavramların birbiri yerine kullanılıyor olması ile bir noktada açıklanabilir veya desteklenebilir. Burada kavramsal kargaşa ve bilgi eksikliğinden ziyade belki de bu ilişkiye atıfla bir kullanış söz konusudur. Bu duruma örnek olarak verilebilecek kavramlardan biri de hükümet kapasitesi kavramıdır. Tez bağlamında kavramsal çerçevede ayrı bir başlık açılmayan bu kavram, aslında politika kapasitesinin bir alt kategorisi sayılabilir. Kimi yazarlar politika kapasitesinin tek kaynağı veya aracı olarak değerlendirilmemesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu durumun örneklerini ise yarı yargısal düzenleyici kurumlar ve devlet dışı yeni aktörler oluşturmaktadır (Painter ve Pierre, 2005: 7). Devlet kapasitesi ile idari ve politika kapasitesi arasındaki ilişkisel bağ, devletin toplumla ve uluslararası sistemle ilişkisine de bağlıdır. Devletin değişen niteliğine bağlı olarak yapmış olduğu düzenlemelerin daha az olacak şekilde mi yoksa yeni düzenleme biçimleri şeklinde mi olması gerektiği sorusu önemlidir. Bu düzenlemeler ulus altı, ulusal ve ulus ötesi yönlendirme şeklinde

[67] Bu görselleştirme Painter ve Pierre'in 2005 yılında yaptıkları çalışmalarında sözel olarak ifade ettiklerinden yola çıkılarak yazar tarafından yapıldı.

gerçekleşebilir (Jayasuriya, 2001; Moran, 2001). Burada önemli olan, devlet-toplum ve bu ağlar arasındaki yönlendirmenin biçimini belirlemek ve bu ortamlardaki kapasitenin gözlemlenmesidir.

Kapasite kavramları için literatürde çok fazla belirleyici/etkileyici kavram olduğu görülmektedir. Bu noktada karşılaştırması yapılmak istenen kapasite kavramına, zamana ve mekânsal boyuta bağlı olmadan hemen her zaman geçerli olabileceği düşünülen göstergeler ve uygulama araçları bu bölümde incelenmektedir. Devlet kapasitesi kavramı literatürde en çok işlenen kapasite kavramı olarak görülse de devletin idari kapasitesi de aynı oranda popüler bir kavramdır. Bu noktada kavramın bir *"maymuncuk"*[68] olarak birçok farklı durumda, zamanda ve mekânda kullanılması etkilidir.

Bu bölümde idari kapasite nedir ve diğer kapasite kavramlarıyla ilişkisi nedir soruları üzerinden ana hatlarıyla bir kavramsal çerçeve çizilmektedir. Bu çerçeve içinde kavramların göstergeleri ve uygulama araçlarına yer verilmektedir. Kavramın farklı zaman ve mekan için farklı anlamlara sahip olduğu düşüncesi ikinci bölüm için temel oluşturmaktadır.

İdari kapasite kavramı kullanım itibariyle bir "araç" olarak değerlendirilirken, bu aracın ne için kullanıldığı sorusu literatürde sorulmamaktadır. Buradan hareketle kavramın neden ve kim için ortaya çıkarıldığı gibi soruları önem kazanmaktadır. Cevap olaraksa devletin sınırlanmak istendiği alanda ölçülebilir olması ve bu ölçülebilirlikle "etkin" olarak adlandırılması amacı olduğu varsayılmaktadır. Bu nedenle ölçülebilir, rekabet edip sayısal anlamda karşılaştırılabilir hizmetler üretebilmesini sağlamak amacıyla teorik düzlemde neoliberalizmin etkisiyle siyasal bir ideoloji haline gelen yeni sağın ve bu ideolojinin kamu yönetimindeki karşılığı olan yeni kamu işletmeciliğinin

[68] Kavram bu nitelemeyle ilk kez Haziran 2019 'da bu tezin önerisinin savunulmasında Prof. Dr. Gökhan Orhan tarafından kullanılmıştır.

etkisi önemlidir. Bu etki özellikle 1970'li yıllarda başlamış olsa da hali hazırda devam etmektedir. Yeni sağ ve YKİ temel itibariyle alanda bir "yeniden tanımlama" süreci başlatmıştır. Bu yeniden tanımlamada tanımlanan nesnenin kamu yönetimi ve devletin bizzat kendisi olduğu unutulmamalıdır. Kamu yönetiminin işleyişi ve devletin etkinlik alanıyla ilgili ortaya çıkan krizlerin çözümü için kamu yönetimi bilgisine "devlet ve kamu yönetimi" açısından bakılması gerekmektedir (Sabuktay, 2014: 7).

Addison'a göre kapasite kavramı kamu işletmeciliği ile bağlantılı olarak iki farklı yolla literatürde yer almaktadır. Yaklaşımlardan biri, bürokrasinin çağdaş zorlukları aşmak için ihtiyaç duyduğu örgütsel veya bireysel becerileri ve yetenekleri belirleyerek pratiği bilgilendirmeyi amaçlamaktadır. Başka bir yaklaşım, bürokrasinin içsel yeteneğini ya da gerçekleştirme potansiyelini yakalama kapasitesine başvurur; bu, yapıların varlığından ve dinamik işleyişinden doğan bir fenomendir (Addison, 2009).

Devlet kapasitesi, devletin idari ve politika kapasitesinin zamansal boyutu önemli bir sorundur. Zaman içerisinde değişen bir idari kapasite söz konusuysa bu değişimin nasıl ve ne için olduğu önemlidir. Bu değişimde kamu görevlileri, siyasi liderler, sivil toplum kuruluşları ve ulus üstü/ötesi kurumlar ve kuruluşlar ne ölçüde yer almaktadır? Devletlerin idari ve politik olarak tutarlılıklarıyla da ilgili olan bu boyut önemlidir.[69]

Değişen zamanla birlikte devletlerin ilgilenmesi gereken konuların yönetimi daha zor bir hal almaktadır. Devlet bu duruma hangi konuları nasıl ele alabileceği konusunda ancak yeni mekanizmalar geliştirerek karşılık verebilir. Geliştirilecek bu mekanizmalar artan değişkenliğe cevap verebilecek ve daha yaratıcı müdahale yöntemleri gerektirmektedir. Bu noktada devletin idari kapasitesi daha geniş bir yelpazedeki koşullara cevap veren araçlara ihtiyaç duymaktadır. Ancak bütün ilişkilerden bağımsız

[69] Devletin işlev ve kapsamı Fukuyama'ya göre 20. Yüzyılın ilk üç çeyreğinde totaliter olmayan devletlerde dahi artmıştır (Fukuyama, 2004: 3).

bir devlet söz konusu olmadığı için bu durum kolay bir şekilde gerçekleşemeyebilir. Devletin içinde ve dışında ilişkiler oluşturduğu yapılar vardır. Bu karşılıklı ilişki de hem devleti hem de içindeki ve dışındaki yapıları etkilemektedir. Bu etki idari kapasite ile açıklanmaya, dönüştürülmeye ve geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren geçiş ülkesi[70] olarak adlandırılan ülkelerin kapitalist sisteme eklemlenmesi için daha çok başvurulan bir kavram niteliğine sahiptir. Bu durumun sebeplerinden en önemlisi ise aslında kavramın uluslararası örgütler tarafından önemli bir müdahale aracı olarak kullanılmasıdır. Bölümün başında sorulan kapasite kavramlarına hangi ihtiyaçlar için gerek duyulmuştur? Ve bu ihtiyaçlar kime/neye aittir? soruları bu noktada önemlidir. Kuramsal gelişmeler doğrultusunda ortaya çıkan birtakım ihtiyaçlar mı yoksa pratikte oluşan ihtiyaçlar mı? Bu sorulardan ilki, devletin daha az dahilinin olduğu bir yapısal durum oluşturma çabası olarak cevaplanmaya çalışılmaktadır. Bu noktada oluşturulan diğer kapasite kavramları ile de devletin etki alanının parçalanması ve daha müdahale edilebilir hale gelmesi amaçlanmaktadır. Bu amaç ise karşılaştırma ve ölçüm aracılığıyla gerçekleştirilebilir. Bu noktada kapasite kavramlarının temelinde bir ölçme/ölçülebilir olma amaçlanmaktadır.[71]

Tezin ikinci bölümünde idari kapasitenin uluslararası örgütler aracılığıyla kullanılışı incelenmektedir. Teorik gelişimi ile pratik gelişimin birbirini izlediği düşünülen bu kavramın ilk aşaması ulusal kalkınma bağlamında Birleşmiş Milletler (BM) ile başlamaktadır. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) açısından ise kavramın yönetişim ve performans odağında bir gelişim süreci olduğu incelenmektedir.

[70] Bu kavram genellikle SSCB'nin dağılmasıyla liberal serbest piyasa ekonomisine geçişi gerçekleştirmeye çalışan ülkeler için kullanılmaktadır. AB'ye sonradan dahil olan Bulgaristan, Çekya, Hırvatistan, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Romanya, Slovenya, Slovakya bu nitelemeye karşılık gelen ülkelerdir.

[71] Ancak ölçüm söz konusu olduğunda vurgulanması gereken önemli nokta kapasite belirlemede ve karşılaştırmada "en iyi" ölçünün bulunmayışıdır.

Ardından Avrupa Birliği (AB) yönlendiriciliğiyle üyelik- geçiş ülkelerinin kapitalist sisteme eklemlenmesi- için "koşul"- başka bir deyişle demokratik ve ekonomik bütünleşme sağlayıcı- olarak kullanılması ele alınmaktadır. Ayrıca AB ile bu süreci birtakım ortak projeler üzerinden götüren OECD incelenmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM
İDARİ KAPASİTE VE ULUSLARARASI ÖRGÜTLER

"Ülkelerin yaşamında fikirlerin rolü sıklıkla hafife alınır ve fikirleri ithal ederek yaşayan ülkelerde bu durum daha da fazladır." (Furtado, 1985: 141'den aktaran Sikkink, 1991: 1).

İlk bölümde idari kapasite kavramının uluslararası örgütler aracılığıyla yayılımının gerçekleştiği ifade edilmektedir. Bu bölümde amaç idari kapasite kavramının bir araç olarak uluslararası örgütler tarafından nasıl kullanıldığı sorusunu cevaplamaktır. Bu soruyu cevaplarken metin analizi yöntemini benimseyerek bir analiz yapılması amaçlanmaktadır. Bu analiz için oyuncu olarak belirlenen beş uluslararası örgüt bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği (AB) ve Ekonomik İşbirlği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)dir. Bu sıra ile bir başlıklandırmanın seçilmesinde ana etken kavramın tarihsel gelişimidir.

Burada ilk olarak kavramı hem ulusal kalkınmanın hem de sürdürülebilir kalkınmanın bir gereği olarak kullanan BM ortaya çıkmaktadır. BM kendi içinde oluşturduğu programlar ve organları aracılığıyla idari kapasite kavramı üzerine uzun yıllardır çalışmaktadır. Bu nedenle BM'nin üretmiş olduğu politika belgeleri ve raporları incelenerek idari kapasite kavramının nasıl transfer edildiği ele alınmaktadır. Bu bağlamda kavramın iki ana tema halinde BM içinde yer bulduğu gözlemlenmektedir. BM'nin uzmanlık kuruluşu olarak Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) idari kapasite kavramını nasıl ele aldıkları ayrıca incelenmektedir.

İkinci olarak genişleme sürecinin bir koşulu olarak idari kapasite kavramı üzerine fazlaca katkısı olan Avrupa Birliği ise kavramın gelişimi açısından bir diğer önemli uluslararası örgüt olarak incelenmektedir. Özellikle 1993 yılı itibariyle üyelik kriterleri içinde yer verilen idari kapasite koşulu, SSCB'nin dağılmasıyla oluşan devletlerin kapitalist sisteme geçişi için önemli bir konumdadır. Bu bağlamda AB'nin üye ve aday ülkeleri için üretmiş olduğu politika belgeleri, ilerleme raporları bu anlatının gelişimi açısından önemli kabul edilmektedir. AB'nin idari kapasite konusunda iş birliği halinde olduğu öncelikli uluslararası örgütlerden biri olan OECD'ye ayrı bir başlık ayrılmaktadır. Bu iş birliği özellikle ortaklaşa yürüttükleri SIGMA programı vasıtasıyla idari kapasite üzerine bilgi oluşturulması açısından önemli bir yerde kabul edilmektedir.

Tezin bu bölümünde oyuncuların hem birbirleriyle ilişkileri kapsamında hem de iş birliği veya teknik ve idari yardım yaptıkları ülkelerle ilişkileri noktasında idari kapasitenin nasıl bir değişim süreci geçirdiği birincil kaynaklar üzerinden incelenmektedir. İdari kapasite kavramının uluslararası örgütler açısından değişim süreci Türkiye'deki değişim sürecini açıklamak açısından da önemlidir. Çünkü süreç bir paralellik içermektedir.

Tezin birinci bölümünde yapılan kavramsallaştırma bu bölümde her uluslararası örgütün "idari kapasite" bağlamında incelenmesi için bir rehber olarak kabul edilecektir. Bu kavramsallaştırmada idari kapasite kavramının göstergeleri ve uygulama araçları olarak ifade edilen kavramlar ve uygulamalar, uluslararası örgütlerin politika belgelerinde araştırılmaktadır. Hatırlatmak gerekirse idari kapasite kavramının göstergeleri olarak bürokratik özerklik, bürokratik kapasite ve devletin yönetim biçimi; uygulama araçları olaraksa idari reform ve kaynak yönetimi sınıflandırması yapılmaktadır. Uluslararası örgütler tarafından idari kapasite kavramına bu kavramsal çerçeve açısından bakıldığında

ortaya neler çıkmaktadır? Bu kavram zamanla nasıl bir değişim geçirmiştir soruları ise bölüm içinde cevaplanacaktır.

1. TARİHSEL GELİŞİMİ AÇISINDAN ULUSLARARASI ÖRGÜTLER

Uluslararası örgütler, modern anlamdaki devletlerin oluşturduğu çok uluslu dünya sisteminin birer öğesidir.[72] Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası uluslararası sistemin en önemli unsurlarından biri haline gelmektedir (Schechter, 2010: xi, xvi). Savaşların mahiyetinin değişmesi ve devletlerin varlıklarını devam ettirebilmek için ekonomik anlamda iş birliğine ihtiyaç duymaları uluslararası örgütlenmeleri gerektiren sebeplerdendir (Gönlübol, 1968: 5). Kavram olarak uluslararası örgütler devletlerin ortak sorunlarını çözmek için bir arada çalışmaları sonucu ortaya çıkan bürokrasilerdir. Bu bürokrasilerin kendi binaları ve personelleri vardır. Sınıflandırma açısından bakılacak olursa uluslararası örgütler; devletlerarası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve çok uluslu şirketler olmak üzere üç boyuta ayrılmaktadır (Schechter, 2010: vii).

Başka bir çerçeveden bakılacak olursa siyasal, toplumsal, ekonomik, teknik ve idari sorunların çözümü için örgütlenme ihtiyacı sonucunda oluşmuşlardır. Ancak devletlerin siyasal alanlarda örgütlenmeleri ile diğer alanlardaki örgütlenmeleri birbirinden farklı süreçlerde gerçekleşmektedir. Öyle ki siyasal alanda örgütlenmeyi meydana getirecek çıkarlar daha geniş ve uzun vadeli olması nedeniyle kurulması ve devam ettirilmesi daha zor olarak (Gönlübol, 1968: v) değerlendirilmektedir. Bir uluslararası örgütlenme için devletleri bir araya gelmeye iten sebepler uzun ve kısa vadeli çıkarlardır. Oysa bir devletin oluşumu için dil, kültür, gelenek ve zihniyet gibi unsurlarda birlik gerekmektedir (Gönlübol, 1968: 1).

[72] Modern anlamdaki devletlerarası örgütlenmelerin başlangıcı 1648 Westphalia ve 1713 Utrecht anlaşmalarıdır (Schechter, 2010: xii). Devletlerarasındaki siyasi iş birliğinin başlangıcı, 1815 tarihli Viyana Kongresidir. Bu kongre sonrasında daha önce devletler arası ilişkilerde var olan iki taraflı diplomasi, yerini çok taraflı danışma yöntemine bırakmaktadır. Bu yeni düzene *"konferans/kongre sistemi"* de denilmektedir (Gönlübol, 1968: 37-38).

Nitelik açısından uluslararası örgütlere bakıldığında ikili bir yapı ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki, modern devletlerin daha iyi işlemesini sağlamak, devletler arasındaki ilişkilerde yeni yöntemler oluşturmak ve politikaları uyumlulaştırmak için devletlerin birimleri arasındaki ilişkilerin yürütülmesinde bir vasıta/aracı olmalarıdır. İkincisi ise esas itibariyle devletlerin yetki ve görev alanlarına giren işler yapabilmeleridir (Gönlübol, 1968: 4-5). Ancak burada dikkat çekilmesi gereken nokta devletlerin gönüllülük esasıyla uluslararası örgütlere katıldığı ve onları oluşturduğu gerçeğidir. Tabi bu gerçek uluslararası sistem içinde var olmanın bir gereği olması açısından ne kadar geçerlidir sorusu ile karşı karşıyadır. Çünkü devletler gönüllülük esasıyla katılım gerçekleştirdikleri uluslararası örgütlenmelerde, aslında egemenlik haklarından fedakârlık etmektedirler (Gönlübol, 1968: 5).

Yakın geçmişe gelindiğinde, uluslararası örgütlerin "küresel yönetişim"in birer oyuncusu olduğu görülmektedir.[73] Kavram olarak küreselleşme, temel işlevlerin küresel ölçekte eklemlenmiş süreçler tarafından belirlendiği bir durumdur (Castells, 2005: 10). Başka bir tanımda ise küreselleşme, *"uzak toplulukları birbirine bağlayan ve bölgeler ve kıtalar boyunca güç ilişkilerinin erişimini genişleten, insanın sosyal organizasyonunun mekânsal ölçeğinde temel bir değişimi veya dönüşümü içeren tarihsel bir süreç"* (McGrew, 2020: 23) olarak daha geniş bir şekilde tanımlanmaktadır. Küreselleşme sürecinin beş ampirik başlangıç noktası olduğunu ifade eden Castells'e göre bunlar;

- *"Finansal piyasaların karşılıklı bağımlılığı, üretimin ve işgücünün uluslararasılaşmasını içerecek şekilde bir küresel ekonominin varlığı,"*

[73] Devletler kamu politikası oluşturma durumunu bir iç politika yapımı olarak değerlendirirken, dış politika için ise sınır temeli üzerinden bir ayrım yapmaktadırlar. Bu durumda örneğin BM, tanımı gereği tüm dünya onun politika sahnesi olması nedeniyle sınır temelli bir politika üretmemektedir. Ancak, Dünya Bankası veya IMF'nin krediler veya hibelere karşılık olarak politika ve yasal değişiklikler talep etmesi genellikle uluslararası örgütlerin havuç ve sopa metaforuyla ulusal politikaya dahil olmalarını yansıtan bir durumdur (Weiss ve Thakur, 2010: 13).

- *"Küresel bir medya sistemi,"*
- *"Küresel bir sorun olarak çevre yönetimi,"*
- *"İnsan haklarının küreselleşmesi ve bu bağlamda sosyal adalet sorununun da küreselleşmesi,"*
- *"Küresel güvenlik sorunundan oluşmaktadır"* (Castells, 2005: 10).

Küreselleşmeye bir başka yaklaşım da onu daha çok ekonomik küreselleşme ile eş anlamlı olarak görmektir. Bu yaklaşımda *"ekonomik küreselleşme; ticaret, doğrudan yabancı yatırım (şirketler ve çok uluslu şirketler tarafından), kısa vadeli sermaye akışları, uluslararası işçi ve genel olarak insanlık akışları ve teknoloji akışları yoluyla ulusal ekonomilerin uluslararası ekonomiye entegrasyonu"* (Bhagwati, 2007: 3) olarak ifade bulmaktadır.

1990'lı yıllardan itibaren dünyada meydana gelen bir dizi sistematik değişim[74] problemlerin ve oyuncuların da çoğalmasına neden olmaktadır. Bu noktada var olan uluslararası örgütlerin sorunları çözmede yetersiz kalması nedeniyle küresel yönetişim kavramı ortaya atıldı (Karns vd, 2015: 3-4). Küresel Yönetişim Komisyonu'nun[75] 1995 tarihli *"Our Global Neighbourhood"* isimli raporunda[76] *"...bireylerin ve kurumların, kamu ve özel, ortak işlerini yönetme biçimlerinin toplamı"* (1995) olarak ifade edilen yönetişim, resmi kurum ve düzenlemelerin yanında gayri resmi düzenlemeleri de içermektedir.

Küresel yönetişim sürecinde *sorunların tanımlandığı alan (küresel düzey) ile sorunların yönetildiği alan (ulus devlet) arasında büyüyen bir boşluk vardır* (Castells, 2005: 10). Bu durum ulusal düzeyde etkinlik, meşruiyet, kimlik ve eşitlik konularında

[74] Bu değişimlere örnek olarak Soğuk Savaş'ın sonra ermesi, küreselleşme, teknolojik gelişmeler ve ulus aşırılığın artışı verilebilir (Karns vd, 2015: 4).
[75] İsveç Hükümeti tarafından kurulan politika odaklı bir komisyondur (Weiss ve Wilkinson, 2014: 208).
[76] Raporun yayınlandığı dönemde eş zamanlı olarak BM akademik konseyinin *"Global Governance"* dergisinin de ilk sayısı yayınlanmıştır (Weiss ve Wilkinson, 2014: 208).

krizlere yol açmaktadır (Castells, 2005: 10). Dünya üzerinde sorunların, krizlerin ve tehditlerin yayılması artık daha kolay olduğu için bu problemlere çözüm bulma noktasında küresel bir iş birliğine ihtiyaç vardır. Bu iş birliği çoğunlukla uluslararası örgütler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu sorunların çözümü için ihtiyaç duyulan şey küresel yönetişim olarak ortaya çıkmaktadır. Küresel yönetişim ihtiyacının neden arttığı ve ne olduğu sorusunu sormak burada önemlidir. Bununla birlikte, kavram günümüzde sorunları belirlemek, anlamak ve ele almak için devletlerin ve artan çeşitlilikteki devlet dışı aktörlerin kolektif çabalarının karmaşıklığını ve dinamizmini yakalamak için kullanılmaktadır (Karns vd, 2015: 2). Kavramın kimi zaman uluslararası örgütlerle eş anlamlı olarak kullanılması ise dikkat çekicidir.

Uluslararası örgütler coğrafi kapsamları ve amaçları doğrultusunda sınıflandırılmaktadır (Karns vd, 2015: 13). Bu sınıflandırmaya göre coğrafi kapsam bakımından küresel, bölgesel ve yerel olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bu ayrıma sırasıyla örnek olarak BM, AB ve Batı Afrika Ülkeleri Ekonomik Topluluğu (ECOWAS) verilebilir. Amaçlarına göre ise genel ve özel amaçlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Genel amaçlı olanlara örnek olarak BM, özel amaçlılara örnek olarak ise Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) verilebilir. Genel anlamda uluslararası örgütlere bakıldığında üye sayısı üç ve daha fazla devletten oluşan, bir antlaşma, tüzük veya kanun gibi devletler arasında resmi bir anlaşma yoluyla oluşturulan kuruluşlardır (Karns vd, 2015: 12).

Literatürde her ne kadar uluslararası örgütlerin devletler tarafından oluşturulup, yetkilendirildiği konusu ön planda olsa da uluslararası örgütleri kendi başına oyuncular olarak görme eğilimi de artmaktadır.[77] Bu duruma sebep ise uluslararası örgütlerin ve

[77] Burada "uluslararası rejim" kavramına da ayrıca değinmek gerekmektedir. "*Uluslararası rejim bir konu çerçevesinde oyuncuların beklentilerinin birleştiği kurallar, normlar, ilkeler ve karar verme prosedürleridir."* (Krasner, 1982: 1). Başka bir ifadeyle uluslararası rejimler, bir politika alanında oyuncuların uygulamayı veya uygulamamayı tercih ettiği ilkeler, normlar, kurallar ve karar alma yöntemleridir. Uluslararası rejimler resmi anlaşmalar, kurallar ve gayri resmi normlar, ağlar ve devletler arasındaki ilişkiler doğrultusunda da şekillenmektedir. Uluslararası rejimler, temelde bir davranış kalıbı

organlarının devletleri harekete geçmeye ikna etme, farklı grupların çabalarını koordine etme, anlaşmaları güvence altına almak için diplomatik beceriler sağlama gibi "görünmez" roller üstlenmesidir (Mathiason, 2007: xiv). Mathiason'a göre bu konudaki ana görevlerden birini her ne kadar "görünmez" olarak adlandırsa da örgütlerin sekretaryası üstlenmektedir. Sekretarya yetkilileri uluslararası ticaret anlaşmalarında, savaşlarda ateşkes antlaşmalarında, uluslararası yönergeleri karşılamak için kalkınma stratejilerini gözden geçirme konusunda hükümetlerin anlaşmasında ve örgütsel reformlara ulaşmada önemli roller üstlenmektedir. Bu nedenle diğer bürokrasiler gibi, uluslararası örgüt sekretaryaları da genellikle üye devletlerinin amaçladıklarından çok daha fazlasını yaparlar (Karns vd, 2015: 14).

Uluslararası örgütler zamanın değişen ruhuna ve diğer gelişmelere göre yeniden şekillenebilmektedir. Bu durum tez özelinde idari kapasite kavramı için araştırılmaktadır. Kavramın uluslararası örgütler açısından ne ifade ettiği, hangi amaçlarla nasıl kullanıldığı sorusu bu bölümde cevaplanmaya çalışılacaktır. Bu nedenle idari kapasite kavramının bir söylem olarak ortaya çıkışı ve değişiminin uluslararası örgütler üzerinden incelenmesi, aynı zamanda uluslararası örgütlerin bu kavramı nasıl kullandığını açıklamak için de önemlidir.

2. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ODAĞINDA İDARİ KAPASİTE KAVRAMI

Hukuksal ve siyasal açıdan Milletler Cemiyeti'nin devamı olan bu örgüt, 22 Nisan 1945'te "Birleşmiş Milletler Ana Sözleşmesi"nin kabul edilmesiyle kurulmuştur. BM iki tür üyeden oluşmaktadır. Bunlardan ilki "Asıl Üye" statüsünde olan 41 kurucu ülkeden oluşmaktadır. BM'ye sonradan katılanlar ise "yeni üye" statüsünde kabul edilmektedir.

olması, bürokratik bir yapıya sahip olmayışı gibi özellikleriyle uluslararası örgütlerden farklılaşmaktadır. Devletlerin rızası ve aralarındaki güven ilişkisi uluslararası rejimlerin oluşmasında ana etkenlerdendir. Zamanla bu durumdan oluşan ortak davranış kalıpları resmi iş birliklerini veya kurumları da oluşturabilmektedir (Çelenk, t.y.: https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/uluslararasi_rejimler adresinden 02.07.2023 tarihinde erişim sağlandı).

Bu örgütün beş temel organı bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla, Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC), Uluslararası Adalet Divanı ve Sekretaryadır (Weiss, 2013: 143).

1960'lı yıllardan itibaren BM'nin temel ilgisi özellikle ekonomik ve sosyal kalkınma ve bu kalkınmanın boyutları olmuştur. Bütçesinin dörtte üçünden fazlasını da bu yöndeki ekonomik ve sosyal faaliyetlere ayırmaktadır (Bennet ve Oliver, 2015: 151). Buradan anlaşılacağı üzere BM'nin fiziksel ve insani kaynaklarının büyük bir kısmı ekonomik ve sosyal kalkınma için ayrılmaktadır. Bu programların planlanması, koordine edilmesi, yönetilmesi ve uygulanması için BM'nin örgütlenmesi karmaşık bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır (Bennet ve Oliver, 2015: 360).[78]

Bir tanıma göre Birleşmiş Milletler, devletlerin normlar[79] ve kurallar oluşturup, üye devletler için bu kurallar üzerinde uzlaşı sağlanmış küresel bir kamu politikasına çevirdiği temel bir arenadır (Weiss, 2013: 141). Aynı zamanda normların, kararlar ve beyannameler (yumuşak hukuk) ile antlaşmalar ve sözleşmeler (katı hukuk) şeklinde sistemleştirildiği saha BM'dir (Weiss ve Thakur, 2010: 10). Ancak bazı durumlarda normların oluşturulması yavaşlatılıp durdurulabilmektedir. Bu durum kimi zaman güçlü devletler tarafından ortaya koyulan görüş ayrılıklarıyla, kimi zaman da daha az güçlü devletlerin oluşturduğu koalisyonlardaki düşüncelerle ya hiçbir eylemin gerçekleşmediği ya da sadece en küçük ortak paydada bir anlaşmanın sağlandığı şekilde gerçekleşmektedir[80] (Weiss ve Thakur, 2010: 12).

---

[78] BM ne üye ülkeler ne de sistemin kurucu kuruluşlarının herhangi bir üst otorite tanımayışı nedeniyle federal bir yapı değildir. Aynı zamanda üye devletlerin ortak varlığa egemenlik imtiyazları devrettiği uluslar üstü bir sistem de değildir. Kendine özgü bir yapıdır. BM politikalarının birçoğunun uygulanmasına ilişkin sorumluluk öncelikle Birleşmiş Milletler Sekreterliği'nin kendisine ait değildir. Bu sorumluluk üye devletlere intikal eder (Weiss ve Thakur, 2010: 14).

[79] *"… normlar, bir konuyu ve gelecekteki eylemi çerçevelendirmenin en uygun yolları hakkında bir fikir birliği oluşturmak için bir temel olarak işlerin durumu hakkında bir anlaşmayı yansıtır" (*Weiss ve Thakur, 2010: 11).

[80] *"Örneğin ABD ve Birleşik Krallık'ın Güvenlik Konseyinde veto yetkileri 1990'lı yıllara kadar Güney Afrika'daki beyaz azınlık rejimine karşı anlamlı bir eylem gösterilmesini engellemiştir. Ayrıca Vatikan ve*

Özellikle 1970'li yıllardan itibaren başlayan artan karşılıklı bağımlılık ve "pasaportsuz sorunlar"[81], politika oluşturma sürecinin küreselleşmesini gerektirmektedir (Weiss ve Thakur, 2010: 50). 1980 öncesi süreçte daha çok devlet merkezli kavramlar vurgulanırken, diğer oyuncuların varlıkları ve kapasiteleri gönülsüz bir şekilde kabul edilmektedir. BM, bu diğer oyuncuları- sivil toplumu ve özel sektörü- sistematik bir şekilde 1980'li yıllardan itibaren kucaklamaya başlamaktadır. Bu duruma örnek olarak BM'nin doğrudan yabancı yatırımları istatistiklerinde ve kalkınma programlarında devletlerden ve uluslararası örgütlerden gelen kalkınma yardımlarının yanında dikkate alıyor oluşu verilmektedir (Weiss ve Thakur, 2010: 50).

BM'nin küresel yönetişime etkisini kavramsallaştırma için yapılan bir çalışmada (Weiss ve Thakur, 2010), tanımlanan açıklar/boşluklar dikkat çekicidir. Bu boşluklar sırasıyla; normlar, politikalar, kurumlar ve uyumluluktur. Temel argümanları, bu boşlukların her birinin uluslararası sistemin bugün karşı karşıya olduğu temel sorunlarla ilgili olarak doldurulması gerektiğidir (Weiss ve Thakur, 2010: xii). Bu açıkların tespit edilmesi devletlerin idari kapasitelerini aşacak düzeydeki sorunların üstesinden gelmek için çözüm arayışları içindir. Küresel sorunların çözümünde merkezi bir otoritenin olmadığı düşünülecek olursa, BM bilgi ve normlardaki boşlukları doldurmada daha etkili (Weiss ve Thakur, 2010: 28) olarak değerlendirilmektedir.

"Eğer bir politika geçici, aralıklı, yargılayıcı ayrıksı olmak istemiyorsa, içinde kurumsal bir yapı barındırılmalıdır. Politika ancak yeterli kaynaklarla ve kişilerle desteklendiğinde nüfuza sahip olabilir" (Weiss ve Thakur, 2010: 15; Weiss, 2013: 145). Kurumların olmadığı halde yapılan bir politika, geçici bir karaktere sahiptir. Böyle bir

*köktenci İslamcıların kadınların üreme haklarına dair alışılmadık ittifakı ise bu durumun bir diğer örneğidir." (*Weiss ve Thakur, 2010: 12).

[81] Kofi Annan'ın kullandığı bir ifadedir. Kofi Annan, "Problems without Passports," Foreign Policy 132 (September– October 2002): 30–31.

durumda, zamanla tutarsız hale gelebilecek parçalı ve uyumsuz politikalar ortaya çıkar (Weiss ve Thakur, 2010: 13). Burada tez ile ilgili sorulması gereken sorulardan biri ise şudur: BM, idari kapasite konusundaki boşlukları nasıl ve hangi normlarla/kurallarla/kurumlarla doldurmaktadır*?* "*Dolayısıyla, kurumsal*[82] *boşluğun hukuktaki (kadifiye edilmiş kurallar) ve normlardaki boşlukları kapsadığı söylenebilse de buradaki vurgu, devletin karar alma sürecini ve eylemlerini koordine etmeye yönelik mevcut resmi yapılardaki zayıflıklar üzerinedir"* (Weiss, 2013: 145). Kurumsal boşlukların tamamlanması için oluşturulan bilginin kaynağı daha çok devletler ve uluslararası örgütler aracılığıyla oluşturulur. Ancak uluslararası bir siyasi iradenin yokluğu, bu kurumların büyük çoğunluğunun kısmen inşa edildiği anlamına gelmektedir (Weiss ve Thakur, 2010: 15; Weiss, 2013: 146).

Örneğin BM, devletin kalkınmadaki rolü konusundaki önemli bilgi açığını doldurmada etkin bir rol üstlenmektedir. Her ne kadar yeni bilgi üretmiş olsa da daha çok mevcut bilgilerin toplanıp, incelenip tartışılabileceği bir alan sağlamaktadır. Özellikle, birçok küresel yönetişim sorunu için iyi tanımlanmış ideolojik durumlar mevcutken ve genellikle bilgi toplanmadan ve deneyimler kaydedilmeden çok önce oluşturulduğu ve sağlamlaştırıldığı düşünülecek olursa ampirik verilerin bu pozisyonlara meydan okuyacak kadar güçlü olup olamayacağı konusu tartışmalıdır. Bu nedenle bilgi boşluklarının kısmen olsa da doldurulması diğer boşlukların doldurulması için önemli bir adımdır. Burada ayrıca belirtilmesi gereken nokta ise devletler ve BM'nin bilgi boşluklarının doldurulmasında hem veri üretme hem de teorik açıklamalar oluşturma ve yaymada halen etkili birer oyuncu olduklarıdır. Ancak günümüzde artık sivil toplum oyuncuları da bu bilgi boşluklarını doldurmada eskiye nazaran önemli roller üstlenmektedirler (Weiss ve Thakur, 2010: 8-9).

[82] *"…bir normun tanımı, tek bir davranış standardını izole ederken, kurumlar bir kurallar ve uygulamalar toplamını vurgular ve mutlaka tanımlanan normun "gerekliliğini" yakalamazlar."* (Weiss ve Thakur, 2010: 16).

İkinci olarak politika boşluğu/açığı konusunu analiz etmek ayrıca önemlidir. Burada ikili bir durum söz konusudur. Bu durumlardan ilki uluslararası politikaların belirleyicilerinin kim/kimler olduğu sorusudur. Uluslararası örgütler mi yoksa uluslararası örgütsel forumlarda bir araya gelen ve etkileşimde bulunan ulusal yetkililer mi? İkincisi ise ulusların içinde ve arasındaki toplumsal, politik ve ekonomik ilişkilerde oyuncuların sayısı ve niteliğiyle devamlı genişleyen rolleri ile karar verme yetkisinin uluslararası örgütlerde yoğunlaşması arasında bir tutarsızlık oluşudur (Weiss ve Thakur, 2010: 12-13).

"BM bilgiye dayalı ve bilgi yönetimi örgütü" (Weiss ve Thakur, 2010: 40) olarak tanımlanmaktadır.[83] BM'nin bilgi üretimi ve yönetimi konusunda etkili olduğu bir diğer nokta- bir tehdit veya sorun alanının tanımlanması yapıldıktan sonraki adım yeni bir davranış normunun ifade edildiği, yaygınlaştırıldığı/sağlamlaştırıldığı ve kurumsallaştırıldığı- norm geliştirme aşamasıdır (Weiss ve Thakur, 2010: 41). Burada sorulması gereken soru ise normların-özellikle ihtilaflı olanların- hem devletler içinde hem de devletler arasında nasıl kurumsallaştığıdır. Yazarlar kurumsallaşma sürecinin ulusal, bölgesel ve küresel olmak üzere üç süreci olduğunu ifade etmişlerdir. Bu noktada uluslararası bir normun ulusal düzeye aktarılmasında iç yasalar, siyasi liderlerin politika tercihleri ve devlet yapıları aracılığıyla mümkündür (Weiss ve Thakur, 2010: 42).

Kurumlar fikirleri somutlaştırabilir ancak aynı zamanda mevcut normlara meydan okumak için de bir platform sağlayabilir. Bilgi edinildikten, normlar oluşturulduktan ve politikalar formüle edildikten sonra, mevcut bir kurum yeni norm ve politikaların

[83] Bilginin üretimi ise hem BM üniversitesinde hem de uzman grupların oluşturduğu paneller ve çalışma grupları ve özellikle 1970'lerden itibaren düzenlenen küresel konferanslarda oluşturulmaktadır (Weiss ve Thakur, 2010: 40). Yazarlara göre BM'nin pek fazla takdir edilmeyen bir yönü mevcuttur. Buna göre belirli grupları bir araya getirme, bilgi akışı için kaynakları sağlama ve devletler arasında bu bilgilerin tartışılmasını ve yayılmasını sağlama kapasitesine sahiptir. BM sponsorluğunda yapılan konferanslar, hükümet başkanları zirveleri ve paneller, sorunların çerçevelenmesi, kaynakların taahhüt edilmesi, toplu kararların uygulanması, ilerlemenin izlenmesi, düzenlemeler önermek ve kararlar almak için kullanılmaktadır (Weis ve Thakur, 2010: 40).

uygulanmasını ve izlenmesini denetleyebilir (Weiss ve Thakur, 2010: 48). BM tarihine genel olarak bakıldığında uluslararası kurumsal boşlukların sivil toplumdan çıkan fikirlerle değil, devletler ve uluslararası örgütler arasından çıkan fikirler doldurulduğu görülmektedir. Kurumlar bir fikrin ömrünü uzatabilir, ayrıca önemli maddi ve beşerî kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Bu durumda kurumsallaşma bir devletin bir konuyu ciddiye aldığının göstergesi olarak başlatılabilecek somut bir adım olarak (Weiss ve Thakur, 2010: 47) değerlendirilmektedir.

2.1.Ulusal Kalkınma İçin İdari Kapasite

İdari kapasite kavramının ilk olarak kullanımının BM tarafından yapıldığından bahsedilmişti. Kavramın kullanılmasında -ortaya çıktığı dönem itibariyle- ilk olarak ulusal kalkınma çabaları etkili olmaktadır. Bu nedenle bu başlıkta iki alt başlık halinde bu süreç değerlendirilmektedir.

2.1.1. *"İdari Kabiliyet-Kamu Yönetimi- Teknik ve İdari Yardım Kullanıcısı"* Olarak İdari Kapasite (1948-1970)

Dünya'da ülkelerin endüstrileşme derecelerine bağlı olarak gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş olmak üzere farklı nitelemelerle sınıflandırma yapılmaktadır.[84] Azgelişmiş ülkeler olarak niteleme genel anlamda sömürge yönetiminden kurtularak yeni bağımsız olan ülkeleri içermektedir. Ülkelerin bu şekilde bir nitelemeye tabi olmalarında hem vatandaşlarının yaşamış olduğu mahrumiyetler hem de ülkenin sahip olduğu milli gelir düzeyi ve bu gelirin kullanıldığı alanlar etkili olmaktadır. Örneğin, yoksulluk, açlık ve hastalıklarla yoğun bir şekilde mücadele eden, aynı zamanda dış ticareti düşük, döviz konusunda tek bir dış kaynağa bağımlı, halkının büyük kısmının ilkel tarım teknikleri

[84] Kimi durumlarda bu kategoriler başka isimlerle de ifade edilmektedir. Örneğin, endüstri öncesi, endüstrileşmiş ve endüstri sonrası gibi.

veya kol gücü ile geçim sağlayan bir ülke az gelişmiş olarak nitelenmektedir (Bennet ve Oliver, 2015: 365).

Az gelişmiş ülkelerin yetersiz düzeyde sahip olduğu nitelikler, ülkenin insan kaynağının ve yönetiminin gelişimini de etkilemektedir. Bu nedenle eğitimli ve yeterli sayıda personelin bulunmayışı, eğitim faaliyeti gösterecek kurumların sayıca ve nitelik olarak yetersizliği gibi sebepler ülkenin gelişiminde etkilidir. Ayrıca bu yetersizlikler söz konusu ülkenin yönetsel anlamdaki gelişiminin de bir parçasıdır. Yönetimin siyasal ve idari olarak örgütlenmesinin kısıtlı ve yetersiz olduğu örneklerde gelişme derecesi ve hızı yavaştır. Bu nedenle söz konusu ülkeler kendi kaynaklarını geliştirmede belirli bir düzeye ulaşabilmek için yabancı endüstrilere güvenmek zorunda kalmışlardır (Bennet ve Oliver, 2015: 366).

Caiden, 1950'li yıllarda başlayan bir idari modernizasyon[85] süreci olduğunu ve bu sürecin kalkınma ile yakından ilişkili olduğunu ifade etmektedir. Ortaya çıkan yeni görevleri üstlenebilmek, karmaşık durumlarla başa çıkabilmek, kaynakları seferber edebilmek ve belirsiz durumlardan tecrübe edinebilmek önemli ölçüde artırılabilen bir idari kapasiteye bağlıdır. Bu idari kapasite ise, artan uzmanlaşmaya, bürokratikleşmeye, mekanikleşmeye ve idari yeteneklere dayanmaktadır. Böyle bir durumla karşı karşıya olan gelişmekte olan ülkeler, ya radikal bir biçimde idari sistem ve yapılarını değiştirmişler ya da idari performanslarını artırmak için dışarıdan uzman yardımı almışlardır. Uluslararası örgütler bu noktada kendi kısıtlı araçlarıyla bu ülkelere uzman bilgisi ve yardımı sağladı. Bu noktada özellikle teknik yardım mekanizmasıyla BM aktif bir rol üstlenmektedir (Caiden, 1973: 327). Özellikle az gelişmiş ülkeler için söz konusuymuş gibi görünse de aslında bu durum kimi zaman gelişmekte olan orta düzeydeki ülkeler için de geçerlidir. Bu durumun gerçekleşmesi ise çoğu zaman doğrudan

[85] Bu idari modernizasyon süreci ilk bölümde kavramın teorik gelişim süreci içinde ele alınmaktadır.

yabancı yatırımın ülkeye girişi yerine, uluslararası örgütlerin yardımları veya programları dahilinde gerçekleşmiştir.

Bu noktada konumuz itibariyle ilk uluslararası örgüt BM'dir. BM, ekonomik ve toplumsal kalkınma[86] konusuna ilk kez yöneldiğinde-1940'lı yıllarda- ülkeleri sınıflandırma için kullandığı kelime ilk önce "gelişmemiş" ken, daha sonra "azgelişmiş" olarak değişmiştir[87] (Weiss ve Thakur, 2010: 158). Kalkınma konusunun tarihsel olarak gelişimini Brian Urquhart[88] şu şekilde ifade etmektedir (Weiss vd., 2005: 187):

"Bu gerçekten 1948'de Truman'ın "Point Four"[89] konuşmasıyla başladı… o zamanlar orijinal bir fikir olarak kabul edildi. Truman'ın fikri, dünyayı makul ölçüde istikrarlı tutmanın tek yolunun, o zamanlar "az gelişmiş ülkeler" olarak adlandırılan ülkelerdeki kendi uzmanlaşmış kurumlarını koordine eden, BM tarafından yürütülen geniş bir kalkınma programına sahip olmak olduğuydu. Yakında bu ifade kaba kabul edildi, bu yüzden gelişmekte olan ülkeler oldular."

BM, 1960'ların ortasına kadar yeni bağımsızlığını kazanan 100 ülkenin katılımıyla birlikte ana odak noktalarından birini kalkınma üzerine kurmak durumunda kaldı.[90] Bu devletlerin önemli bir kısmı aslında devlet inşası, ulus inşası ve ekonomik

[86] Kalkınma çalışmaları özellikle kalkınma iktisadı göz önüne alınacak olursa önemli bir geçmişe sahiptir. Adam Smith, Milletlerin Zenginliği isimli çalışmasını 1776 yılında yayınlamıştır. Ayrıca Robert Malthus, David Ricardo, John Stuart Mill ve Karl Marx gibi yazarlar da konuyla ilgili önemli çalışmalar yapmışlardır. Ancak burada ifade edilmesi gereken konulardan biri, kalkınma çalışmalarında kullanılan kavramların ve söylemlerin Avrupalı olan ile Avrupalı olmayan arasındaki tarihsel karşılaştırma üzerine kurulu olduğudur (Weiss ve Thakur, 2010: 158).

[87] Yazarlar yıllar içinde bu şekilde nitelemenin aslında yanlış olduğunun fark edildiğini ayrıca vurgulamışlardır. Bu ülkeler zengin ve karmaşık tarihlere, kültürlere, ekonomilere ve toplumlara sahipti. Az gelişmiş olmaktan ziyade ekonomik olarak fakirdiler (Weiss ve Thakur, 2010: 158).

[88] BM'nin kuruluşunda önemli rol alan biri olan Urquhart, 1972-86 yılları arasında BM Genel Sekreterliği bünyesinde görev almıştır (https://news.un.org/en/content/brian-urquhart adresinden 03.01.2023 tarihinde erişim sağlandı).

[89] İlgili konuşma hakkında daha geniş bilgi almak için, bkz. https://www.trumanlibrary.gov/education/presidential-inquiries/challenge-international-aid.

[90] İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan sıkıntılara BM kurulmadan önce de çözümler aranmıştır. 1943/44 yıllarında Müttefik devletler, Birleşmiş Milletler Acil Yardım ve İyileştirme Yönetimini (UNRRA) kurmuşlardır. UNRRA, savaştan olumsuz etkilenen ülkelerce acil olarak gıda, giyim ve tıbbi malzeme gibi ihtiyaçları temin etme noktasında etkili bir kuruluştur. Yararlanıcı ülkeler, çerçevesini UNRRA'nın belirlediği şekilde ve denetiminde bu yardımlardan faydalanacaktı. Ancak ulusal düzeyde bu malların dağıtımı ülkelerin sorumluluğundaydı. Bu programa ana yardım sağlayıcı ABD'ydi. Ancak 1946 yılına gelindiğinde program durduruldu. Ayrıca Bretton Woods Konferansı'nda[90] Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) ve Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) kurulması için çalışmalar yapılmıştır. Bu kurumlar arasında UNRRA geçici bir niteliğe sahipken IBRD ve IMF, Birleşmiş Milletler'e bağlı uzmanlık kuruluşları olarak faaliyetlerine devam etmektedir (Bennet ve Oliver, 2015: 369).

kalkınma ile ilgilenmekteydi. Ekonomik ve toplumsal kalkınma özellikle Soğuk Savaş döneminde barış ve güvenliği sağlamanın bir gereği olmaktan çıkıp, BM'nin ana faaliyeti haline geldi. Bu nedenle ana amaçları arasında ekonomik ve toplumsal kalkınma için çalışmak olan BM, dünya üzerindeki çoğu ülke için çeşitli yardımlar ve programlar yürütmektedir (United Nations (UN), 2009: 8).

Ekonomik ve Sosyal Konsey, *"kamu politikasının minimalist "laissez-faire" ilkesinden temel toplumsal hizmetlerin sağlanması düşüncesiyle oluşan yasa ve düzendeki değişimine paralel olarak kurulmuştur. Bu nedenle Konsey, "refah enternasyonalizmi"nin kurumsal dönüm noktası"* (Weiss ve Thakur, 2010: 157) olarak ifade edilmektedir. Ekonomik ve Toplumsal Konsey'in 1948 tarihli bir kararına göre *"...kamu yönetimi biliminin gelişimi için uluslararası düzeyde olanakların tesis edilmesi gerekmektedir. Özellikle modern idarenin yöntemlerine, pratiklerine ve ilkelerine erişime daha çok ihtiyaç duyan ülkelere yeterli düzeyde eğitimin sağlanması gerekmektedir"* (ECOSOC, 1948: 38).

Bu karar sonrasında aynı yıl içinde alınan bir BM Genel Kurul kararında ise "kamu yönetiminde teknik yardım" konusunun BM'nin özel faaliyet alanlarından biri olduğu ifade edilmektedir. Hatta ilgili karar BM'nin başka bir raporunda konuyla ilgili yapılan ilk hukuki karar olarak ifade edilmektedir (UNDESA, 2009: 9). BM bu karar sonrası kendi bünyesinde bir "Uluslararası Kamu Yönetimi Eğitimi Merkezi"[91] kurulması gerektiği yönünde çalışmalar yaptı. Bu konuda yapılan çeşitli tartışmalar sonrasında ise kamu yönetiminin tüm kalkınma programları tarafından güçlendirilmesi ve kamu yönetimi eğitimi için merkezi olmayan bir kurumsal yapı inşasının teşvik edilmesi gerektiği yönünde bir karara varmaktadır (UN, 1951: 113). Bu durumun örnekleri ise

[91] İlgili merkezin kurulup kurulmadığına ilişkin bir bilgiye ulaşılamadı.

bölgesel düzeyde kurulan çeşitli kamu yönetimi enstitülerinde kurumsallaşmış olarak görülmektedir.

Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ulusal kalkınmanın yürütücülüğünde BM'nin önemli etkisi olmuştur. Öyle ki daha önce de ifade edildiği gibi bu kalkınmanın yürütücüsü olarak ilgili ülkelerin kamu yönetimleri görülmüştür (UNDESA, 2009: 8). Bu noktada BM'nin konuya öncelikle kamu yönetimi bilgisi ve örgütlenmesi noktasında dahil olduğu görülmektedir.[92] Sadece ekonomik ilerlemenin tek başına ulusal kalkınmanın yürütücüsü olamayacağı düşüncesinden yola çıkarak, hukuki, idari ve siyasi olarak ilerlemenin de kalkınmanın yürütücüleri olduğu gerçektir. Dünya sistemine kalkınma amacıyla dahil olma noktasında idari kapasite kavramı ortaya çıkmaktadır. Birleşmiş Milletler kaynaklarında idari kapasite kavramı; "*kapasite inşa etme, geliştirme, yönetişim kapasitesi, devlet kapasitesi, uygulama kapasitesi*" gibi kavramlarla da kullanılmaktadır.[93]

1950 yılında Genişletilmiş Teknik Yardım Programı (EPTA)[94] kurulmadan önce çeşitli kurumlar[95] önemli yardım faaliyetlerinde bulunmuşlardır. EPTA, dağınık olarak yapılmaya çalışılan teknik yardımları bir merkez etrafında toplayabilme çabasının ürünüdür. Bu programın kuruluşu dönemin ABD başkanı Truman'ın gelişmekte olan ülkelere teknik bilgi ve sermaye paylaşımının yapılması gerektiği yönündeki önerisiydi. Bu program devletlerin teknik yardım taleplerini değerlendirme ve onay verilen projelerin uygulanması için BM organları ile uzmanlık kuruluşları arasında iş birliği ve

[92] Ayrıca aynı dönemde gelişmeye başlayan ve idari kapasiteyi de ölçütlerinden biri olarak çalışma alanına dahil edip inceleme aracı olarak kullanan karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplini de bu konuda önemlidir.
[93] Örneğin Liberya ile ilgili raporda *"etkin yönetişim kapasiteleri oluşturmak, katılımcı ve insan merkezli kalkınmayı hızlandırmanın temelidir"* (UNDP, 2006: 24) ifadeleri kullanılmaktadır.
[94] EPTA'nın faaliyet alanları on başlık altında toplanabilir: 1) hükümetlere kalkınma planlarının oluşturulması ve uygulanmasında yardımcı olmak; 2) kamu hizmetlerinin geliştirilmesi; 3) endüstriyel üretim ve madencilik; 4) tarımsal üretim; 5) sanayi ve tarıma yardımcı hizmetler; 6) sağlık hizmetleri; 7) eğitim; 8) topluluk gelişimi; 9) diğer sosyal hizmetler ve 10) atom enerjisi.
[95] Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), mülteciler için Uluslararası Mülteci Örgütü (IRO) gibi.

koordinasyonu geliştirme amacındaydı.[96] Bu bağlamda BM yapısı içinde hem ülkeler arası hem de yönetsel düzeyde yeni bir koordinasyon mekanizmasına ihtiyaç duyulduğu için, Sekretarya içinde Teknik Yardım İdaresi[97] oluşturuldu (Bennet ve Oliver, 2015: 370).

BM kalkınma yardımlarına EPTA'nın eksik kaldığı noktaları tamamlamak ve yeni bir boyut kazandırmak amacıyla Birleşmiş Milletler Kalkınma Programını (UNDP) başlatmıştır. UNDP kendini şu şekilde tanımlamaktadır (UNDP);[98] "*küresel kalkınma tartışmasında bir bilgi komisyoncusu, kapasite oluşturucu, yenilikçi ve değişim kolaylaştırıcısı olarak uluslararası kalkınmada çok önemli bir rol oynuyor."* Bu tanımlamada dikkat çeken unsur konumuz itibariyle "kapasite oluşturucu" olmasıdır.

Ayrıca idari kapasite kavramı ilk kez UNDP'nin 1968 yılındaki raporunda aslında BM'nin idari kapasitesi için kullanılmaktadır. İlgili raporda idari kapasite kavramı:

"Birinci Birleşmiş Milletler Kalkınma On Yılı'nın geri kalan yıllarında gelişmekte olan ülkelerin yatırım öncesi yardıma yönelik ihtiyaçlarının gerçekçi bir değerlendirmesi için Yönetici'den bir talep formüle etti ve detaylandırdı- bu değerlendirme gerekli yardımı programlamak ve uygulamak için Birleşmiş Milletler sisteminin idari kapasitesi ile ilgili olacaktır." (UNDP,1968: 38).

UNDP yönetim konseyinin toplantısında gerçekleşen bu söylemler, kalkınma yardımı alan ülkeler için kullanılmaktadır. Ayrıca aynı raporda yardımların niteliği ve etkisi üzerine de görüşler bildirilmektedir. Burada karşılaşılan kavramlardan biri de

[96] EPTA'nın yoğunlaşarak faaliyet gösterdiği alanlardan biri de gelişmekte olan ülkelerde çalışmak üzere uzmanların gönderilmesi ve bu ülkelerin personelinin yetiştirilmesi için burslar sağlamaktır. 1965 yılından itibaren yaklaşık 9000 uzmanını bu ülkelere göndererek yerinde teknik tavsiyelerde bulunulması için çaba göstermiştir. Aynı zamanda uzman gönderme dışında, bu ülkelerin personeline çeşitli eğitimlere katılabilmeleri için burslar sağlamıştır. Ancak bu çabaların dağınık ve parçalı olması engellenememiştir. Her ne kadar kuruluş amacı bu dağınıklığı azaltmak olsa da EPTA dünyanın çeşitli yerlerinden gelen çok sayıdaki talebe sınırlı kaynaklarla karşılık verme durumundaydı. Kıt kaynakların yanı sıra, kaynakların küçük ölçekli projelere dağıtılması, koordinasyon eksikliği ve her yardım talep eden ülkeye kaynak ayrılması nedeniyle kısmi başarı sağlasa da ele alınan sorunların merkezine inilemedi (Bennet ve Oliver, 2015: 371).

[97] Bu birim, 1950 yılında BM'nin gelişmekte olan ülkelere yardımlarında idare bilimi ve idari ilkeler ve pratiklerin rolü üzerine çalışmak için kurulmuştur (UN, 1951: 1).

[98] (https://www.undp.org/expertise, adresinden 16.01.2023 tarihinde erişim sağlandı).

*"teknik yardım"*dır. Bu noktada teknik yardımların hangi ülkeye yapıldığı meselesinde idari kapasitenin önemli olduğu vurgusu ile karşılaşılmaktadır. Buna göre *"Yönetim Konseyi'nin kendisi tarafından belirlenmiş olan teknik yardım faktörleri: ülkenin gelişmişlik derecesi, kişi başına düşen gelir, nüfusun büyüklüğü, diğer kaynaklardan sağlanan yardımın kapsamı, teknik yardım alma kapasitesi…"* (UNDP, 1968: 32) olarak ifade edilmektedir. Teknik yardımı hazmetme veya alma kapasitesi olarak kastedilen yardımı alan ülkenin idari kapasitesidir.

BM kalkınma bilgisinin oluşturulmasında önemli bir rol üstlenmektedir.[99] BM, uzun yıllardır idari kapasitenin inşa edilmesi ve geliştirilmesi için teknik iş birliği konusuna destek vermektedir (Ward, 2004: 256). Örneğin, GSYİH, GSMH ve milli gelir gibi ölçütleri dikkate alan toplam büyüme kavramı için özellikle 1960'lı yıllardan itibaren ulusal ve uluslararası istatistiklerin iyileştirilmesi için çalışmaktadır. BM'nin bu alanda yapmış olduğu çalışmalar, ekonomik ve toplumsal kalkınmanın ilerlemesini yeterli veya yetersiz olarak değerlendirildiği çerçeveyi belirlemektedir (Weiss ve Thakur, 2010: 163). Bu dönem BM'nin Birinci Kalkınma On Yılı olarak ifade edilmektedir. Bu dönem boyunca devletler daha iyi bir duruma nasıl ulaşabilecekleri üzerine planlama faaliyetleri yapmışlardır (Weiss ve Thakur, 2010: 161).

2.1.2. *" Küçülen Devletin Etkinlik Ölçütü- İdari Reform Yapabilme Yeteneği"* Olarak İdari Kapasite (1970-1980)

1960'lı yılları karakterize eden durumlar- nüfus artışı, gıda ve eğitim ihtiyaçları, endüstriyel üretim ve uluslararası ticaret- 1970'li yıllara gelindiğinde yerini çevre ve

[99] Örneğin istatistiksel altyapısı zayıf olan ülkelere yapılan teknik iş birliği yardımları, gelişmiş ülkelerin düzeylerini yakalama sürecinin hızlanması ve kapasitenin artırılması amacını taşımaktadır (Ward, 2004). Bu istatistiklerin hazırlanmasında hangi sistemlerin takip edileceğine, hangi ölçütlerin hesaplanacağına karar vermede kullanılacak yöntemlere, tanımlara ve sınıflandırmalara dair bilgi paylaşımı önemli bir görevdir. 2006 yılında Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi, ulusal istatistik servislerinin temsilcilerinden oluşan Birleşmiş Milletler İstatistik Komisyonu tarafından kabul edilen ve kaynakların sınırlı olduğu ülkelerde istatistiksel kapasitenin oluşturulmasına yönelik acil ihtiyacı vurgulayan bir kararı onayladı (UN, 2008: 50).

kalkınma stratejileri (Orhan, 2007: 44), nüfus politikaları, toplumsal cinsiyet sorunları, istihdam yaratma gibi alanlara bırakmaya başlamaktadır. Bu dönemde BM tarafından düzenlenen konferansların ana temalarını da bu konular oluşturmaktadır (Weiss ve Thakur, 2010: 160). Böylece bu dönemde BM'nin daha önce benimsemiş olduğu idari kapasite anlamından bir farklılaşma gerçekleşmektedir.

BM, idari kapasitenin artırılmasının kalkınma için ne kadar önemli olduğunu ve bu konuyu kendisi için bir misyon olarak değerlendirdiğini bir raporunda şu şekilde ifade etmektedir (UN, 1971:3-4):

> *"İkinci Birleşmiş Milletler Kalkınma On Yılı'nda gelişmekte olan birçok ülkede gerekli olan, ekonomik ve toplumsal alanlardaki devrimci değişiklikleri destekleyen bir "idari devrim"dir. Toplumların dönüşümünün gerektirdiği değişim ve kazanımları üretebilmek için kamu yönetimlerinin yeniden yaratılması, yenilenmesi ve canlandırılması gerekmektedir. Bu, farklı türden ve büyüklükte bir idari kapasite gerektirir. 1970'lerin meydan okuması ve görevi, kalkınmayı fiilen hızlandırabilecek ve gelişmekte olan ülkelerin kaynaklarını etkin bir şekilde kullanmalarını daha iyi sağlayacak idari sistemleri tasarlamak ve kurmaktır. İşlevsiz ve uygulanamaz idari yapı, sistem ve uygulamalar değiştirilmelidir. Dinamik organizasyonlar, becerikli yönetim ve kolaylaştırılmış yönetim süreçleri yeterli olacaktır. Hedeflere ulaşmada yeni bir konsantrasyon ve karmaşık operasyonel sorunları çözme yeteneği vazgeçilmez hale gelir. Bu nedenle, kalkınma için yönetim, planların, programların ve projelerin uygulanmasına ilişkin bir kararlılık ve kapasite/yetenek gerektirir."*

Yukarıdaki paragrafta BM'nin 1970'li yıllarda, benimsediği ve dünya genelinde o dönemde hâkim olan idari reform anlayışının hâkim olduğu görülmektedir. BM bu durumu "idari devrim" kavramıyla somutlaştırmaktadır. İdari bir devrim için yürütücü ve nesne olarak seçilen ise kamu yönetimi aygıtıdır. BM, kamu yönetimini, *"toplumsal ve ekonomik kalkınmanın sağlanması amacıyla sağlanan teknik yardımlar içinde müstakil bir alan"* (General Assembly, 1953) olarak değerlendirmektedir. Bu "yeniden yaratım" hareketinin ise, idari kapasite gerektirdiği vurgulanmaktadır. 1970'li yılların görevi

olarak nitelenen kalkınmanın hızlandırılması ve kaynakların etkin bir şekilde kullanılarak idari yapıların tasarlanması gerektiğidir. İdari sistemlerin ve yapıların, ekonomik ve toplumsal kalkınma için hızlı bir şekilde iyileştirilmesi kalkınma planlaması yapma ve başarılı bir şekilde uygulama ile yakından ilişkili (Caiden, 1973: 328) olarak değerlendirilmektedir.

BM Genel Sekreterliğinin 1971 yılında yayınlamış olduğu bir raporda, kalkınma ve idari kapasitenin birlikte geliştirilmesi için yapılması gerekenler sıralanmaktadır. Bunlar sırasıyla (UN, 1971: 11-12);

- *"Benzer karakterdeki ülkeler ve bireysel ülkeler için idarenin kalkınmasının geliştirilmesi için gereken temel ilkelerin formüle edilmesi",*
- *"İdari reform ve ilerlemenin devam edebilmesi ve başarılı bir süreç olabilmesi için gerekli yöntem ve stratejilerin analiz edilmesi,"*
- *"Merkezi idari reformun ve yönetimin iyileştirilmesi amaçlarının etkili olabilmesi için rehberler ve yardımcı faaliyetlerin hazırlanması,"*
- *"Kalkınma amaçlarına ulaşabilmek ve bu amaçların daha iyi yönetilebilmesi için reform çabalarının kapasitesine odaklanmaktır."*

Burada kalkınmanın anlamının yeniden tanımlanması sonucu keşfedilen kurumsallaşmış idari reform gerekliliği vurgulanmaktadır (Caiden, 1973: 328). Yazara göre bu gereklilik doğrultusunda her idari sistemin yapısal özelliklerine, içsel ilişkilerine ve bağlantılarına, mantığına, belirli durumlara karşı yanıt verebilme kapasitesine veya performansına ve toplumsal değişimle başa çıkabilme mekaniklerine karşı gösterilen ilgi artmaktadır. İdari sistemlerin kurumsallaşmış idari reform yapabilmeleri için ihtiyaç duyulan en önemli ölçüt ise *"idari kapasite"*dir. Bu noktada Caiden[100] idari kapasiteyi şu şekilde tanımlamaktadır (Caiden, 1973: 328):

[100] İdari kapasitenin teorik gelişimi başlığında bahsedilen göçebe veya ilkel toplulukların idari kapasitelerinin düşük olduğu ancak bu oranda ihtiyaçlarının da modern toplumlara göre az olduğu yorumunu Caiden'in de yaptığını görüyoruz. Ancak yazar, uygarlık tarihine bakıldığında büyük şehirlerin

"İdari kapasite, bütünlük/kolektivite açısından yapılması istenen işlerin en az israf, aksama, işlevsizlik ve şiddetle yaptırılabilme yeteneğidir. Ayrıca idari kapasite, yeni teknoloji, sermaye oluşumu, istikrarlı ancak belirleyici siyasi kurumlarla karşılaştırıldığında, kalkınmanın muhtemelen en az algılanan ve somut yönü olduğu için, potansiyel olarak en fazla göz ardı edilen ve en az ölçülebilir veya tanımlanabilir olanıdır."

1948 yılından itibaren Ekonomik ve Sosyal İlişkiler Departmanı (UNDESA)[101] altında oluşturulan Kamu Yönetimi ve Kalkınma İdaresi (UNPADM) programı ise idari kapasite ve kalkınma ilişkisi için ayrıca önemlidir. Bu birimin geçirmiş olduğu kurumsallaşma süreci BM'nin idari kapasite konusundaki kurumsallaşma sürecini anlayabilmek açısından ayrıca önemlidir. Birimin 2009 yılında yayınlamış olduğu bir raporda kendisini *"kamu yönetimindeki paradigma değişimlerini ve yeni ve ileri yöntemlerin kamu yönetimine uyumu konusunda bir destekçi/teşvik edici"* (UNDESA, 2009: 7) olarak tanımlamaktadır.

1961-70 yılları aralığı BM'nin birinci kalkınma on yılı olarak ifade edilmişti. Bu süreç içinde kurulan "Uzmanlar Grubu"[102] ilk toplantısında *"ulusal hedeflere ulaşmak için kamu yönetiminin çağdaşlaştırılmasının çok önemli bir unsur"* (UNDESA, 1967: 6) olduğunu vurgulamaktadır. Aynı raporda kamu yönetimi *"kalkınmanın planlanması ve ulusal politikaların formüle edilmesi ve uygulanması için temel araç"* (UNDESA, 1967: 6) olarak ifade edilmektedir. Grubun yapmış olduğu bir diğer vurgu ise kamu yönetiminin niteliğine ilişkindir. Bu da kimi zaman yargı ve yasama organı içindeki idari hizmetleri de kapsayan bir yapısı olduğu için kamu yönetimini *"devletin idari süreçlerinin toplamı"*

inşası, büyük imparatorlukların ve orduların yönetimi, dünya harikalarının ve önemli dini mabetlerin inşası gibi birçok dönüm noktasının idari kapasitenin yokluğunda gerçekleştirilemeyeceğini (1973: 328) de ifade etmektedir. Ona göre tarihsel perspektif, en uygun koşullara- okuryazar oranının yüksekliği, zengin kaynaklar, çalışma ahlakı gibi- sahip olunduğunda dahi bazı toplumlar gerekli idari kapasiteye sahip olmadıkları için tam potansiyellerine veya yüksek başarı seviyelerine ulaşamamaktadır (Caiden, 1973: 329).

[101] BM içinde tüm kalkınma ve kamu yönetimi ile ilgili olan konulardan sorumlu olan ana birimdir.

[102] BM bünyesinde Kamu Yönetimi Programının değerlendirmesini yapmak üzere iki yılda bir toplanan bu Grup 1967 yılı itibariyle kurulmuştur. 2002 yılı itibariyle "Kamu Yönetimi Uzmanlar Komitesi" olarak değiştirilmiştir (ECOSOC, 2001).

(UNDESA, 1967: 9) olarak ifade etmektedir. Buradan hareketle kamu yönetiminin geniş bir alanı kapsadığı ve bu durumun da BM tarafından kabul edildiği vurgulanmalıdır. Tabi bu durum 1970'li yıllardan sonra bir değişime tabi olmaktadır.

1970'li yıllarda yapılan Uzmanlar Grubu toplantılarında[103], kamu yönetiminin kalkınmadaki rolünün öneminin yeterince anlaşılamadığı ileri sürülmektedir. Buna göre, *"1960'lı yıllarda kalkınma planlarının uygulanmasında eksik kalan noktaların, 1970'lerin daha başarılı olması isteniyorsa ulusal ve uluslararası kurumların idari kapasitelerinin artırılması gerektiği"* (UNDESA, 2009: 19) vurgulanmaktadır. İkinci kalkınma on yılı olarak ifade edilebilecek süreç 1971-80 yılları arasında gerçekleşmektedir.

1974 yılına gelindiğinde ise Kamu Yönetimi ve Kalkınma İdaresi Programı'nın ismi "Kamu Yönetimi ve Maliyesi" olarak değiştirilmiştir. Bu isim değişikliği aynı zamanda programın odaklandığı noktanın, kalkınma için kamu yönetimi bilgisini oluşturmaktan devlet yapısı ve idari reform, personel idaresi ve eğitimi, ademi merkeziyet ve yerel yönetimler ile bilgi sistemlerinin yönetimi konularına kaymaktadır. Ayrıca maliye alanındaki devlet bütçesi, vergilendirme ve kamu mali yönetimi konuları da programın çalışma alanlarına dahil olmaktadır (UNDESA, 2009: 10,18).

2.2.Sürdürülebilir Kalkınma için İdari Kapasite

Sürdürülebilir kalkınma kavramı çevreci düşüncede çok eski bir kökene sahip olmasına karşın, uluslararası kabul görmesi 1987 yılında Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu (WCED) tarafından yayınlanan "Ortak Geleceğimiz" veya diğer ismiyle Bruntland Raporu[104]ile başlamaktadır (Lafferty ve Langhelle, 1999: vii, 1). Bu rapordaki tanıma göre *"bugünün ihtiyaçlarını, gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılama*

[103] Uzmanlar Grubu BM'nin ikinci kalkınma on yılı içinde 1971, 1975,1977 ve 1980 yıllarında olmak üzere dört kez toplantı düzenlemişlerdir.
[104] Rapor bu dönemde Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu (WCED) başkanı olan -eski Norveç Başbakanı- Gro Harlem Bruntland'ın ismiyle de anılmaktadır.

yeteneğinden ödün vermeden karşılamak" (WCED, 1987: 8) sürdürülebilir kalkınmayı ifade eder. Kavram birçok farklı alan ve disiplini içeren bir yapıya sahiptir. Kültür, sanat, mimariden ekonomik, çevresel, toplumsal ve tarım ile ilgili konulara varana kadar bir düzenleme alanına sahiptir. Bu tez kapsamında idari kapasite kavramı açısından ele alınmasında sürdürülebilir kalkınma kavramının kurumsallaşma sürecinde idari kapasiteye ihtiyaç duyulması etkili olmaktadır.

Orhan (2007: 44), sürdürülebilir kalkınma ile çevre politikalarının dünyadaki kurumsallaşma sürecini "Bruntland Raporu"na atıfla benzer sorunlara odaklanarak aşağı yukarı benzer bir yol izlendiğini ifade etmektedir. Özellikle 1960 ve 70'li yıllarda *"komuta ve kontrol"* enstrümanlarıyla yapılan düzenlemelerin yerine 1980'li yıllar itibarıyla yenileri gelmektedir. Bu nedenle *"hem bir politika söylemi hem de bir politika ilkesi olarak sürdürülebilir kalkınma, politika yapıcıları çevre ve kalkınma ile ilgili sorunları çözmek için etkileyen bir hedef ve yeni bir politika fikri"* (Orhan, 2003: 24'ten aktaran Orhan, 2007: 44-45) olarak ifade edilmektedir.

Sürdürülebilir kalkınmanın kendisini bir söylem olarak ifade eden bu çalışmadan hareketle idari kapasite kavramına dair yapılabilecek çıkarım ise şudur; sürdürülebilir kalkınmayı sağlayabilmek için gereken idari kapasite bu süreçten ve söylemden nasıl etkilenmektedir? Burada BM ile başlayan bir süreç olduğu gözlenmektedir. Bu nedenle BM'nin sürdürülebilir kalkınma adına ürettiği politika belgelerinde idari kapasite kavramına ilişkin bir araştırma yapılmaktadır.

1970'li yılların sonlarından itibaren kalkınmanın çevresel boyutuyla ilgili endişeler akademisyenler ve kalkınma uygulayıcıları arasında konu edilmektedir. Yirminci yüzyılın son on yılında bu konuda yeni olan uygulamadaki kalkınmanın çevresel boyutlarına yönelik eleştirilerin kapsamı, karmaşıklığı ve sosyal ve ekonomik değişim bağlamında çevreye verilen önemdir. Ancak 1970'lerin çevreciliğinin derin

öneme sahip bir toplumsal hareket olduğu kabulü Üçüncü Dünya'yı da kucaklamış mıdır? Kalkınmanın "yeşillenmesi" kalkınma düşüncesinde bir paradigma değişikliğini ifade etmekte midir? (Adams, 2001: 3). Adams bu sorulara ilave olarak *"sürdürülebilir kalkınmanın kendisinin ne anlama geldiğini ve böylesine geniş ve farklı bir takipçi kitlesini çekme gücünü nereden aldığını"* sormanın çok önemli olduğunu (Adams, 2001: 4) ifade etmektedir.

Sürdürülebilirlik kavramı ve düşüncesi, "kalkınma" için uygun bir koşul ve rehber (Lafferty ve Langhelle, 1999) olarak görülmektedir. Tezde her ikisi için de gereken önemli diğer etken ise "idari kapasite" olarak değerlendirilmektedir. *"Geleneksel kalkınma anlayışını yeniden kavramsallaştırmayı ve mevcut kurumları yeniden yapılandırmayı amaçlayan yeni bir paradigma"* (Orhan, 2007: 45), olarak ifade edilen sürdürülebilir kalkınma bu yeniden tanımlama ve yapılandırma aşamasında idari kapasiteye gereksinim duymaktadır.

Sürdürülebilir kalkınma için her ne kadar geniş çaplı bir katılım öngörülmüş (WCED, 1987: 63-64) ise de devletler sürdürülebilir kalkınmanın uygulanması ve kurumsallaşması konusunda hala ana etkiye sahiptir. Bu noktada devletlerin sürdürülebilir kalkınma konusundaki etkisinin yanında uluslararası örgütlerin etkisi de yadsınamaz. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi örgütler bir ilke olarak sürdürülebilir kalkınmayı benimsemektedir (Orhan, 2007: 46).

Kavram her ne kadar tartışmalı[105] bir yapıya sahip olsa da -ikili etik bir temele dayanıyor oluşu- ahlaki bir çekiciliğe sahiptir. Bu durumun sebebi ise hem realist (doğal

[105] *"…kavramın en önemli potansiyeli bilimde veya akademik analizde değil, siyasette yatmaktadır. Bu fikrin politikacılar ve bürokratlar tarafından ilan edilmesi, eleştirel sosyal bilimciler tarafından reddedilmesiyle ters orantılıdır. Politikacılar onu ne kadar çok kullanırsa, entelektüeller onu o kadar az sever…. Analitik bir kavram olarak 'sürdürülebilir kalkınmanın' yararlılığını ya da normatif bir kavram olarak çekiciliğini inkar etmek, onun popülaritesini ya da politik bir kavram olarak önemini etkilemek için hiçbir şey yapmaz."* (Lafferty ve Langhelle, 1999: 2).

hukuk) hem de uzlaşmacı (demokratik) normlara göre destek talep edebilmesidir (Lafferty ve Langhelle, 1999: 1). Özellikle Bruntland Raporu ile kavrama dair çerçevenin oluşturulduğu bir gerçektir. Rapor birbiriyle çelişkili olarak görülen çevre ve kalkınma kavramlarını uzlaştırma çabası olarak değerlendirilmektedir (Lafferty ve Langhelle, 1999: 2). Sürdürülebilirlik kavramı daha açık bir anlama sahip kabul edilirken (Adams, 2001), kalkınma için aynı durum söz konusu değildir.[106] Kalkınma kavram olarak hem tanımlayıcı hem de normatif bir yapıya sahiptir (Adams, 2001: 6). Burada tanımlayıcı olmasıyla toplumsal, çevresel ve ekonomik olarak değişimler meydana geldikçe dünyada neler olduğunu açıklayan bir yapıya sahip olması (Adams, 2001: 6) kastedilmektedir.

2.2.1. Sürdürülebilir Kalkınmanın Kurumsallaşma Sürecinde *"İdari Kapasite"* (1972-2000)

BM'nin çevre ile ilgili olarak düzenlediği uluslararası ilk konferans[107] 1972 yılında Stockholm'de[108] düzenlenmiştir. BM Genel Kurul'u 1968 yılındaki kararlarında *"İnsan çevresinin sorunlarına karşı artan ilginin, sağlam ekonomik ve toplumsal kalkınma için gerekli olduğuna inanarak…"* (ECOSOC, 1968: 8; General Assembly, 1968: 2) ilgili konferansın düzenlenmesi gerektiğine karar vermiştir. Bu konferansta kabul edilen Stockholm Deklarasyonu ve Eylem Planı iki önemli belgedir. Bu konferans sonrasında kurulan Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) ise çevre ile ilgili konuların kurumsallaşması açısından önemli bir adımdır.

[106] İngilizcede "kalkınma etiği" konusunun önde gelen isimlerinden biri olan Denis Goulet (1931-2006), uluslararası kalkınma analisti olarak nitelendirilmektedir (Gasper, 2011: 457). Goulet (1971) kalkınmanın anlambilimsel ve politik boyutlarının yanında bir de etik boyutunun olduğunu ifade etmektedir.

[107] Bu konferans, İsveç Hükümeti'nin 20 Mayıs 1968 tarihli bir mektupla resmileştirilen önerisinin ardından, Ekonomik ve Sosyal Konsey, 1968 ortası oturumunun gündemine İnsan Çevresi Sorunları üzerine bir Uluslararası Konferans toplanması sorununu yerleştirmeye karar verilmesiyle düzenlendi (https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_ph_e.pdf adresinden 04.01.2023 tarihinde erişim sağlandı).

[108] Türkiye bu konferansa dönemin Dışişleri Bakanı Mesut Erez'in başkanlığında farklı bakanlık görevlileri ve uzmanlardan oluşan 12 temsilci ile katılmıştır (https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL3/217/10/PDF/NL321710.pdf?OpenElement adresinden 04.01.2023 tarihinde erişim sağlandı).

Stockholm Deklarasyonu'nda alınan kararlardan biri 5 Haziran tarihinin "Dünya Çevre Günü" olarak kabul edilmesidir (UN, 1972: 32).[109] Bu belgede idari kapasite kavramıyla ilgili olarak vurgunun "yetenekler" üzerine olduğu görülmektedir. Örneğin; *"... UNDP'nin yerleşik temsilcilerinin hizmetlerinden yararlanarak, afet öncesi planlama alanında Hükümetlerin yeteneklerini güçlendirmek için tasarlanmış uluslararası bir teknik iş birliği programı geliştirilmelidir."* (UN, 1972: 9). Aynı belgede BM'nin çevre kirliliği konusundaki farkındalığı sağlama kapasitesinin artırılması ile ilgili tavsiyeler de mevcuttur (UN, 1972:20, 21).

Deklarasyonda alınan diğer önemli karar ise gelişmekte olan ülkelere "uluslararası *araştırma, izleme ve kirlilik kontrol programlarına katılma"* (UN, 1972: 24) *ve "çevresel sorunları belirleme ve bunlarla mücadele etme"* (UN, 1972: 58) *konusunda* BM organları tarafından iş birliği sağlanması gerektiğidir. Her iki konuya ilişkin kapasitenin artırılmasında ve ulusal bilim, teknoloji ve araştırma politikalarının oluşturulmasında çeşitli eğitimler ve yardım programları önemli bir role sahiptir (UN, 1972: 24; 58). Bu bağlamda *"...gelişmekte olan ülkelerin doğal kaynaklarını olumsuz çevresel etkiler olmadan keşfetmelerine, kullanmalarına, işlemelerine ve pazarlamalarına yardımcı olacak araştırma, teknoloji ve bilim türlerine özel bir öncelik verilmelidir"* (UN, 1972: 58). Ayrıca ekosistem üzerine yapılan çalışmalarda yöntemlerin *"... ilgili ülkelerin öncelikleri ve kapasitelerine uygun olarak geliştirilmesi"* (UN, 1972: 57) gerektiği vurgusu da yapılmaktadır.[110]

[109] Bu durumun benzerini daha sonra 2002 yılında alınan başka bir Genel Kurul kararıyla 23 Haziran tarihinin "Kamu Hizmeti Günü" olarak kabul edilmesinde görülmektedir.

[110] Konuyla ilgili olarak bazı ülkeler bu yükümlülüğün hukuki niteliğini sorgulamıştır. Ancak *"...bugün bu yükümlülüğün genel uluslararası hukukun bir parçası olduğuna hiç şüphe yoktur. Bu nedenle, Uluslararası Adalet Divanı, önce Nükleer Silahların tehdidinin veya Kullanımının Yasallığına ilişkin İstişari Görüşünde ve daha yakın zamanda Uruguay Nehri üzerindeki Selüloz Değirmenlerine ilişkin davada, uluslararası teamül hukukunun bir kuralı olarak yükümlülüğü açıkça onayladı. Ayrıca, Pulp Mills kararı, Devletin önleme yükümlülüğünün durum tespiti olduğunu açıkça teyit etmektedir."* (Handl, 2012: 4).

Adams, *"1990'lı yıllarda çevre gruplarıyla kalkınma kurumlarının aynı sürdürülebilir kalkınma melodisiyle dans etmesinin tamamen tesadüfi"* (Adams, 2001: 3) olmadığı üzerinde durmaktadır. Bu durumun temelinde 1980'li yıllarda hem Batılı sanayileşmiş ülkelerdeki siyasetin "yeşillenmesi"[111] hem de küresel çevrenin korunması konusunda etkili ve istekli bir medya desteğine sahip çevreci baskının başarısı yer almaktadır (Adams, 2001: 3). Sürdürülebilir kalkınmanın kalkınma söylemindeki yeri, 1992'de Rio'da Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın[112] arkasındaki itici kavram haline geldiğinde güvence altına alınmıştır (Adams, 2001: 2). Rio konferansı sonrasında Rio Deklarasyonu, Gündem 21, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UNFCCC), Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ve orman yönetiminin ilkelerine ilişkin deklarasyon kabul edilmiştir. Ayrıca bu konferans Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu'nun[113] kurulmasını sağlamıştır.

Rio Deklarasyonunda kabul edilen ilkeler arasında kalkınmanın odağında insanın olduğu, sürdürülebilir kalkınmaya ulaşabilmek için çevre korumanın kalkınmadan ayrı düşünülemeyeceği vurgulanmaktadır. Ayrıca önemli diğer ilkeler ise devletlerin çevre ile ilgili sorumluluklarıdır. Devletlere sürdürülebilir kalkınma için kapasite geliştirmek adına birbirleriyle bilgi ve teknoloji paylaşımı aracılığıyla iş birliği yapmaları gerektiği maddesi ise idari kapasite konusu açısından ayrıca önemlidir (UN, 1993: 3-4). Bu deklarasyonun

[111] Bu duruma örnek olarak Margaret Thatcher'ın 1988'de Royal Society'de yaptığı ünlü konuşma verilebilir. Thatcher bu konuşmasında "çevre ve ekonominin sağlığının birbirine bağlı olduğunu ve bu amaçla harcanan paranın -maliyeti yüksek olsa da- harcanması gerektiğine inandığını" ifade etmektedir. Ayrıca hükümetin "sürdürülebilir ekonomik kalkınma" kavramını benimsediğini vurgulamaktadır (https://www.margaretthatcher.org/document/107346 adresinden 04.01.2023 tarihinde erişim sağlandı).

[112] Bu konferans "UNCED" veya "Dünya Zirvesi" ismiyle de bilinmektedir. Bu toplantıya 170'in üzerinde hükümet temsilcisi katılmıştır. "UNCED aynı zamanda hem medya manşetlerini yakalamaya hem de paralel "Küresel Forum" aracılığıyla hükümetler arası tartışmayı etkilemeye çalışan, çoğu Birinci Dünya'dan olan çok çeşitli sivil toplum kuruluşları için bir forumdu" (Adams, 2001: 2).

[113] Bu komisyon, konferansın etkili bir şekilde takip edilmesini sağlamak, uluslararası iş birliğini geliştirmek, çevre ve kalkınma konularının entegrasyonu için hükümetler arası karar verme kapasitesini rasyonelleştirmek için Kurulmuştur. Ayrıca Gündem 21'in ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde uygulanmasındaki ilerlemeyi inceleme amacındadır. Ekonomik ve Sosyal Konsey'e rapor vermekle sorumludur. Adil coğrafi dağılım dikkate alınarak üye olarak seçilen Devletlerin temsilcilerinden oluşacaktır. Komisyona üye olmayan Devletlerin temsilcileri gözlemci statüsüne sahip olacaktır (UN, 1993: 459).

ortaya koyduğu normatif ilkelerden ve sürdürülebilir kalkınma paradigmasının mihenk taşı (Handl, 2012: 5) olarak kabul edilen ilke ise 7. ilkedir. Buna göre:

> "Devletler, Dünya ekosisteminin sağlığını ve bütünlüğünü korumak ve eski haline getirmek için küresel bir ortaklık ruhu içinde iş birliği yapacaklardır. Küresel çevresel bozulmaya farklı katkılar göz önüne alındığında, devletlerin ortak ancak farklılaştırılmış sorumlulukları vardır. Gelişmiş ülkeler, toplumlarının küresel çevre üzerindeki baskıları ve yönettikleri teknolojiler ve finansal kaynaklar açısından sürdürülebilir kalkınmanın uluslararası arayışında taşıdıkları sorumluluğu kabul etmektedir." (UN, 1993: 4).

Bu ilke üzerine iki türlü yorum yapılabileceğini ifade eden Handl'a göre, ilki çevresel bozulma ile sorumluluk arasında nedensel bir ilişkinin varlığının ima edilmesidir. İkincisi ise *"farklı sorumluluklar ifadesinin bir devletin gelişmişlik durumunu yansıtan bir yetenek işlevi olarak ele alınmasıdır"* (Handl, 2012: 5). Özellikle aynı zamanlarda hazırlanan Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'nde *"ortak ancak farklılaştırılmış sorumluluklarına ve ilgili yeteneklerine"* atıfta bulunulmaktadır. Yazara göre gelişmiş ülkeler sahip oldukları ve yönettikleri finansal kaynaklar ve teknolojik yenilikler nedeniyle sorumluluklarla ilişkilendirilmektedir. Ayrıca bu ilkeden gelişmekte olan ülkelerin çevreye karşı sorumluluk konusunda ayrı bir durumda ya da daha az sorumlu[114] tutulduğu gibi bir anlamın çıkarılmaması gerektiğini de vurgulamaktadır (Handl, 2012: 5-6).

Gündem 21 belgesine bakıldığında ise, toplumsal ve ekonomik boyutlar bölümünde kapasite artırma güçlendirme gibi kavramlar kullanıldığı görülmektedir. Örneğin *"teknik iş birliği faaliyetleri, ulusal kaynakların kullanımı ve yönetimi için ulusal*

[114] Burada ayrıca Deklarasyonun 15. İlkesine de vurgu yapılmaktadır. İlgili ilke: *"Çevreyi korumak için ihtiyati yaklaşım, Devletler tarafından yeteneklerine göre yaygın olarak uygulanacaktır. Ciddi veya geri döndürülemez hasar tehditlerinin olduğu durumlarda, tam bilimsel kesinliğin olmaması, çevresel bozulmayı önlemek için uygun maliyetli önlemlerin ertelenmesi için bir gerekçe olarak kullanılmayacaktır."* (UN, 1993: 6).

kapasitelerin güçlendirilmesini amaçlamaktadır." (UN, 1993: 19) ifadesiyle ulusal kapasitenin teknik iş birliği faaliyetleri ile artırılabileceği yönünde bir çıkarım yapılabilir.

Ekonomik boyutlar kısmında ise sanayileşmiş[115] ve diğer ülkelere yapılan şu tavsiye dikkat çekicidir:

> *"Gelişmekte olan ülkelerin ekonomi politikalarının tasarımında ve uygulanmasında kapasite geliştirme talepleri üzerine, gelişmiş ülkelerin hükümetleri ve bunu yapabilecek durumda olan diğer ülkelerin hükümetleri, doğrudan veya uygun uluslararası ve bölgesel kuruluşlar ve uluslararası kredi kuruluşları aracılığıyla, gelişmekte olan ülkelere daha fazla teknik yardım sağlama çabalarını artırmalıdır."* (UN, 1993: 27).

Gündem 21'de vurgusu yapılan önemli diğer nokta ise: *"Gelişmekte olan ülkelerde yukarıda bahsedilen politika değişiklikleri, kamu yönetimi, merkez bankacılığı, vergi idaresi, tasarruf kurumları ve finansal piyasalar alanlarında kapasite oluşturmaya yönelik önemli ulusal çabaları içermektedir."* (UN, 1993: 27). Ayrıca Gündem 21'in uygulama araçları bölümünde bu konuda *"Gelişmekte olan ülkelerde kapasite geliştirmeye yönelik ulusal mekanizmalar ve uluslararası iş birliği"* (UN, 1993: 450) isimli bir başlığa yer verilmektedir. Son olarak gelişmekte olan ülkelerdeki kurumların ve BM'nin kendi organ ve kurumlarının da kapasitesinin artırılması ve güçlendirilmesi gerektiği (UN, 1993: 47) vurgulanmaktadır.

BM, sürdürülebilir kalkınma için *"UNDP'nin deneyimlerinden yararlanmanın hayati düzeyde önemli"* olduğunu (UN, 1993: 464) vurgulamaktadır. Her ne kadar UNEP, kurulmuş olsa da daha deneyimli bir yapı olan UNDP'ye kapasite geliştirme konusunda sıkça başvurulmaktadır. Kısaca ulusal kalkınma için etkili bir program olan UNDP, zamanla sürdürülebilir kalkınmayı misyon edinmiştir. Bu değişimde Gündem 21'de

[115] İlgili belgede sanayileşmiş ve diğer ülkeler için verilen tavsiye şu şekildedir: *"Enflasyonist olmayan büyümeyi teşvik etmeyi, başlıca dış dengesizlikleri daraltmayı ve ekonomilerinin uyum sağlama kapasitesini artırmayı amaçlayan uygun ulusal makroekonomik ve yapısal politikaları üstlenmek."* (UN, 1993: 25).

geçen şu karar etkili oldu: *"UNDP, ülke ve bölge düzeylerinde kapasite geliştirmeyi kolaylaştırmak için teknik iş birliği alanındaki deneyimini kullanarak ve diğer organların[116] uzmanlığından tam olarak yararlanarak, saha ofisleri ağını ve yardım sağlama konusundaki geniş yetkisini kullanmalı ve daha da geliştirmelidir."* (UN, 1993: 452).

BM'nin daha çok teknik iş birliği üzerinden idari kapasite ile ilişki kurduğu daha önce ulusal kalkınma için bahsedildi. Aynı durum aslında sürdürülebilir kalkınma için oluşturduğu belgelerde de gözlenmektedir. Bunun bir örneği şudur:

> *"Ülkeler, ilgili BM organları, uluslararası donörler ve sivil toplum örgütleriyle iş birliği içinde, sürdürülebilir kalkınmayı ve çevrenin korunmasını teşvik etmek için teknik ve mali kaynakları seferber etmeli ve gelişmekte olan ülkelerle teknik, yönetsel, planlama ve idari kapasitelerini güçlendirmek için teknik iş birliğini kolaylaştırmalıdır."* (UN, 1993: 122).

Ayrıca ulusal kalkınma için oluşturulan belgelerde daha çok "teknik ve idari kapasite" kavramı bir arada kullanılırken, sürdürülebilir kalkınma için oluşturulan belgede "teknik, yönetsel, planlama ve idari kapasite" kavramları bir arada kullanılmaktadır. Bu duruma verilebilecek bir diğer örnek şu şekildedir:

> *"Bu program alanındaki faaliyetleri desteklemek için ulusal düzeyde teknik, yönetsel, planlama ve idari kapasitelerin oluşturulması için kurumsal iyileştirme veya diğer uygun önlemler gerekecektir. Bu tür önlemler, teknik iş birliğini kolaylaştırmaya ve gelişmekte olan ülkelerin kapasitelerini artırmaya yeterli uluslararası, bilimsel, teknik ve mali yardımla desteklenmelidir."* (UN, 1993: 223).

Gündem 21 özellikle idari kapasite ve kapasite geliştirme konusunda yaptığı vurgular açısından önemli bir belgedir. Bu belgede ayrıca üzerinde durulan konulardan biri ise aslında ulusal kapasitelerin güçlendirilmesi endişesinin tüm ülkeler tarafından

[116] Burada diğer organlar olarak kastedilenler, UNEP, Dünya Bankası ve bölgesel komisyonlar ve kalkınma bankaları ile ilgili uluslararası hükümetler arası ve sivil toplum kuruluşlarıdır (UN, 1993: 452).

paylaşılıyor olduğudur (UN, 1993: 450). Ülkeler bu endişeyi sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için paylaşmaktadır. Çünkü; *"Bir ülkenin sürdürülebilir kalkınma yollarını takip etme yeteneği, büyük ölçüde o ülkenin insanlarının ve kurumlarının kapasitesi ile ekolojik ve coğrafi koşulları tarafından belirlenir. Kapasite geliştirme, özellikle ülkenin insani, bilimsel, teknolojik, organizasyonel, kurumsal ve kaynak yeteneklerini kapsar."* (UN, 1993: 460). Bu belgede kapasite geliştirme kavramıyla kastedilen ise *"ilgili ülkenin halkı tarafından algılanan çevresel potansiyeller ve sınırlar ile ihtiyaçların anlaşılmasına dayalı olarak, kalkınma seçenekleri arasından politika seçimleri ve uygulama biçimleriyle ilgili önemli soruları değerlendirme ve ele alma becerisi"* dir (UN, 1993: 460).

Gündem 21 belgesi çevre ve kalkınmanın uluslararası toplumla bütünleşmesi açısından önemli bir belge olarak kabul edilmektedir (UN, 1993: 461). Sürdürülebilir kalkınma kavramının genişletilmesi ve ilerletilmesi Rio Deklarasyonu sonrasında gerçekleşse de kavramın fiili olarak işlevselleştirilmesi daha sonraki süreçlere bırakılmıştır (Handl, 2012: 4). Stockholm konferansıyla başlayan çevresel bağlamda kalkınma hakkı, Rio konferansı sonrasında da önemli destek gördü. Artık ekonomik kalkınma, toplumsal kalkınma ve çevre koruma, sürdürülebilir kalkınmanın birbirine bağlı ve karşılıklı olarak birbirini güçlendiren sütunları olarak kabul edilmektedir (Handl, 2012: 4).[117]

1997 yılında New York'ta düzenlenen Genel Kurul toplantısında, Gündem 21'in uygulanması üzerine değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu değerlendirmede küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelerin dünyaya entegrasyonu için iyi bir etkisi olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca en az gelişmiş ülkelerin hala kalkınma yardımlarına kapasite ve altyapı geliştirme konusunda bağımlı olduğu gerçeği üzerinde durulmaktadır (General

[117] Dördüncü bölümde Türkiye ve sürdürülebilir kalkınma için yapılan belgelerde bu üç sütuna dördüncü sütun olarak kurumsal kapasite geliştirmenin eklendiği görülecektir.

Assembly, 1997: 4). Bu toplantı özellikle dönemsel olarak bakıldığında SSCB'nin ve Yugoslavya'nın dağılması ile kurulan devletlerin[118] sürdürülebilir kalkınma ve dünya ekonomisine entegrasyon konusuna da ayrıca değinmiş ve önem vermiştir. Bu durumun örneği ise:

> *"Konferanstan[119] bu yana ekonomileri geçiş sürecinde olan ülkeler, sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin uygulanmasında önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Ancak, bu ülkelerin dünya ekonomisine tam olarak entegre olma ihtiyacı, sürdürülebilir kalkınma yolundaki en önemli sorunlardan biri olmaya devam etmektedir. Uluslararası toplum, piyasa ekonomisine geçişi hızlandırma ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlama çabalarında bu ülkeleri desteklemeye devam etmelidir."* (General Assembly, 1997: 4-5).

2.2.2. *"Binyıl Kalkınma Amaçları"* için İdari Kapasite (2000-2015)

BM 2000 yılı sonrası süreci, "Binyıl Kalkınma Amaçları" (BKA)[120]ya da "Milenyum Deklarasyonu" olarak nitelediği yeni kalkınma stratejileri çerçevesinde formüle etmektedir. Bu süreçte sekiz ilkeden[121] oluşan bu amaçlar, 2015 yılında "Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları" (SKA)[122] ile daha geniş bir perspektif kabul edilse de gündemde kalmıştır. BM Genel Sekreterliği'nin 2000 yılında yayınladığı raporunda,

---

[118] BM, bu belgede "geçiş ekonomileri" kavramını kullanmış olsa da hangi ülkeleri kastettiğini açıklamamaktadır. Ancak aynı yıl BM'nin uzmanlık kuruluşu olan IMF'nin yayınladığı bir raporda hangi ülkeleri "geçiş ülkeleri" olarak adlandırdığı ifade edilmektedir. Bunlar, Polonya, Estonya, Litvanya, Letonya, Hırvatistan, Çekya, Macaristan, Slovakya, Slovenya, Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Rusya ve Ukrayna'dır (https://www.imf.org/external/pubs/weomay/04transi.htm adresinden 10.01.2023 tarihinde erişim sağlandı). Yıllar içinde geçiş ekonomileri/ülkeleri olarak adlandırılanlar değişmektedir. İlgili belgede Türkiye "gelişmekte olan ülkeler" sınıflandırmasındadır. Ancak bu konu BM tarafından 2008 yılında yayınlanan "Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu"nda "Birleşmiş Milletler sisteminde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin veya bölgelerin belirlenmesine yönelik yerleşik bir sözleşme bulunmadığından, bu ayrım yalnızca istatistiksel analiz amacıyla yapılır." ifadeleriyle açıklanmaktadır (UN, 2008: 51).

[119] 1992 Rio Konferansı kastedilmektedir.

[120] Bu amaçların kısaltılmış hali İngilizce'de (MDGs) olarak kullanılmaktadır. Ancak tez için bundan sonra bahsedildiği yerde Türkçe kelimelerin baş harfleri olan "BKA" kullanılacaktır.

[121] Bu ilkeler; Aşırı yoksulluğun ve açlığın ortadan kaldırılması, İlköğretim eğitiminin evrenselleşmesi, Cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi ve kadınların güçlendirilmesi, Çocuk ölüm oranının azaltılması, Anne sağlığının iyileştirilmesi; HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele edilmesi; Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması, kalkınma için küresel bir ortaklığın geliştirilmesidir.

[122] Bu amaçların kısaltılmış hali İngilizce'de (SDGs) olarak kullanılmaktadır. Ancak tez için bundan sonra bahsedildiği yerde Türkçe kelimelerin baş harfleri olan "SKA" kullanılacaktır.

"kurumun- kurulduktan 45 yıl boyunca- soğuk savaşın pençesi altında, ana birçok görevini yerine getirmesi engellenerek yaşadığı" vurgulanmaktadır (General Assembly, 2000a: 3). Bu raporda, küreselleşmenin etkilerinin pozitif yönde olmasını sağlamak için birlikte çalışılması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Ayrıca ulusal ve uluslararası düzeyde nasıl daha iyi yönetileceğinin öğrenilmesinin, devletlerin etkinliğinin ve kapasitelerinin artırılması ile mümkün olacağı vurgulanmaktadır (General Assembly, 2000a: 4).

Aynı raporda küreselleşmenin "daha büyük piyasalar oluşturmak"tan daha geniş bir anlama sahip olması gerektiği (General Assembly, 2000a: 5) ifade edilmektedir. Ekonomik alanın, toplumsal ve politik hayatın karmaşık dokusundan soyutlanamayacağı bir gerçektir. Bu nedenle BM, *"Hayatta kalmak ve gelişmek için, küresel bir ekonominin ortak değerlerde ve kurumsal uygulamalarda daha sağlam bir temele sahip olması, daha kardeşçe ve daha kapsayıcı sosyal amaçlar geliştirmesi gerektiği…"* (General Assembly, 2000a: 6) üzerinde durmaktadır.

Milenyum Deklarasyonu'nda esas vurgu yapılan konu küreselleşme ve onun dağınık/eşitsiz etkisi üzerinedir. Öyle ki bu durumu şu ifadelerde görülebilir:

> *"Küreselleşme büyük fırsatlar sunarken, şu anda faydaları çok eşitsiz bir şekilde paylaşılırken, maliyetleri eşit olmayan bir şekilde dağıtılıyor. Gelişmekte olan ülkelerin ve ekonomileri geçiş sürecinde olan ülkelerin bu temel soruna yanıt vermede özel zorluklarla karşılaştıklarının farkındayız. Bu nedenle, yalnızca tüm çeşitliliğiyle ortak insanlığımıza dayanan ortak bir gelecek yaratmaya yönelik geniş ve sürekli çabalar yoluyla küreselleşme tamamen kapsayıcı ve eşitlikçi hale getirilebilir. Bu çabalar, küresel düzeyde, gelişmekte olan ülkelerin ve geçiş halindeki ekonomilerin ihtiyaçlarına karşılık gelen ve onların etkin katılımıyla formüle edilen ve uygulanan politika ve önlemleri içermelidir."* (General Assembly, 2000b: 2).

Deklarasyonda belirtilen amaçlara ulaşabilmek için ise ulusal ve uluslararası düzeyde "iyi yönetişim"in sağlanması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu durum şu şekilde ifade edilmektedir:

> *"Bu hedeflere ulaşılmasındaki başarı, diğer hususların yanı sıra, her ülkedeki iyi yönetişime bağlıdır. Aynı zamanda uluslararası düzeyde iyi yönetişime ve mali, parasal ve ticari sistemlerde şeffaflığa bağlıdır. Açık, hakkaniyete dayalı, kurallara dayalı, öngörülebilir ve ayrımcı olmayan çok taraflı bir ticaret ve finans sistemine bağlıyız."* (General Assembly, 2000b: 4).

Ayrıca kalkınmanın finansmanı noktasında gelişmekte olan ülkelerin zorlandığının farkında olunduğu (General Assembly, 2000b: 4) ifade edilmektedir. *"Tüm ülkelerimizin, azınlık hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı ve demokrasi ilke ve uygulamalarını uygulama kapasitelerini güçlendirmek"* (General Assembly, 2000b: 7) gerektiği de vurgulanmaktadır. Bu deklarasyonda BM'nin kendi kapasitesini nasıl güçlendireceği üzerinde de durulmaktadır. Bunlar arasında Genel Kurul'un politika oluşturma, temsil ve müzakere yapma konularındaki merkezi rolünün güçlendirilmesi; Ekonomik ve Sosyal Konsey'in daha da güçlendirilmesi; Kuruluşun görevlerini yerine getirmesi için ihtiyaç duyduğu kaynakların zamanında ve öngörülebilir bir temelde sağlanmasını sağlamak (General Assembly, 2000b: 8) sayılabilir.

Kalkınma sorunlarına eşgüdümlü bir şekilde yaklaşabilmek için, BM kuruluşlarının, Bretton Woods Kurumları ve Dünya Ticaret Örgütü ile diğer çok taraflı kuruluşlar arasında daha fazla politika tutarlılığı ve daha iyi iş birliğinin sağlanması gerektiği belirtilmektedir (General Assembly, 2000b: 9). Bu durumu ulusal parlamentolarla BM arasında-barış ve güvenlik, ekonomik ve sosyal kalkınma, uluslararası hukuk ve insan hakları, demokrasi ve toplumsal cinsiyet konuları dahil olmak üzere çeşitli alanlarda- iş birliğinin güçlendirilmesi gerektiği tavsiyesi (General Assembly, 2000b: 9) izlemektedir.

2002 yılına gelindiğinde ise Johannesburg'da düzenlenen zirve ile sürdürülebilir kalkınma için yapılması gerekenler yeniden vurgulanmaktadır. Buna göre ulusal düzeyde devletlerin sürdürülebilir kalkınma için kurumsal çerçevelerinde yapması gerekenler üzerinde durulmaktadır. Örneğin şu tavsiye önemli ve dikkat çekicidir:

> *"Her ülkenin kendi sürdürülebilir kalkınması için birincil sorumluluğu vardır ve ulusal politikaların ve kalkınma stratejilerinin rolü ne kadar vurgulansa azdır. Tüm ülkeler, diğerlerinin yanı sıra, sürdürülebilir kalkınmayı destekleyen açık ve etkili kanunlar çıkararak ve uygulayarak ulusal düzeyde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemelidir. Tüm ülkeler, gerekli altyapıyı sağlayarak ve şeffaflığı, hesap verebilirliği ve adil idari ve adli kurumları teşvik ederek hükümet kurumlarını güçlendirmelidir."* (UN, 2002: 71).

Johannesburg'da kabul edilen bildiride sürdürülebilir kalkınma için çabalayan tüm devletlerin, gelişmekte olan ülkelerin yanı sıra geçiş ekonomisinde olan ülkelerin de çabalarının desteklenmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bu desteğin içeriğinin ise şu şekilde olması gerektiği vurgulanmaktadır: *"... katılımcı yaklaşımları teşvik etme ve politika analizini, idari kapasitesini ve uygulama kapasitesini geliştirme gibi sürdürülebilir kalkınma için strateji ve planların formülasyonunda sektörler arası yaklaşımları teşvik etmeyi ve tüm bu faaliyetlerde toplumsal cinsiyet perspektifini yaygınlaştırmayı içerebilir."* (UN, 2002: 72).

2005 yılında New York'ta düzenlenen konferans sonucunda yayınlanan "Dünya Zirvesi Sonucu" belgesinde yine kalkınma konusunda ulusal düzeyde her ülkenin kendi stratejilerinden sorumlu olduğu vurgusu yinelenmiştir. Bununla birlikte bu ulusal çabaların- gelişmekte olan devletlerin ulusal mülkiyetleri, egemenlikleri ve ulusal koşulları dikkate alınarak- küresel programlar, önlemler ve politikalarla desteklenmesi gerektiği (General Assembly, 2005a: 4) belirtilmektedir. BM aynı belgede bu amaçlara ulaşılabilmesi için yapılacaklar arasında: *"Makroekonomik istikrarın ve uzun vadeli büyümenin sağlanması ve sürdürülmesi için kamu maliyesinin etkin bir şekilde*

yönetilmesi ve kamu fonlarının etkin ve şeffaf bir şekilde kullanılması ve kalkınma yardımlarının ulusal kapasitelerin inşası için kullanılmasının sağlanması gerektiğini" saymaktadır (General Assembly, 2005a: 4).

Aynı belgede demokrasi için ayrı bir alt başlık bulunmaktadır. Bu durum demokrasinin kurumsallaşması açısından etkili bir yol izleme isteğinin olduğunu gösterir. Bu başlıkta BM içinde bir Demokrasi Fonu kurulması (General Assembly, 2005a: 30) durumundan bahsedilmektedir. Bu fon aslında *"Ülkelerin demokrasi ilke ve uygulamalarını uygulama kapasitelerini güçlendirerek demokrasiyi destekleme taahhüdü"* (General Assembly, 2005a: 30) ifadelerinin bir uygulama örneği olarak ifade edilebilir. Aynı zamanda *"üye devletlere yardım etme konusunda BM'nin kapasitesini güçlendirme"* (General Assembly, 2005a: 30) için de bir adım olarak ifade edilmektedir.

Birleşmiş Milletler, BKA'nın durumunun tespit edilmesi için 2008 yılında yeni bir konferans düzenledi. Bu konferansın sonunda yayınlanan raporda[123] BKA'da *"İlerlemenin ölçülebileceği bir çerçeve sağlamak için bu vizyon, sekiz Binyıl Kalkınma Hedefi, 18 hedef ve 48 göstergeye"* (UN, 2008: 50) dönüştürüldü. Bu raporda ortaya koyulan istatistiki bilgiler, sekiz hedef kapsamında bölgesel ilerlemenin genel bir değerlendirmesini sunmaktadır. (UN, 2008: 50).

Tez özelinde bu konu idari kapasite kavramının geçirdiği dönemsel değişimlere denk düştüğü için önemlidir. Kavram ilk kullanıldığı zamanlarda daha çok *"yetenek"* özelinde bir ifadeye karşılık gelmekteyken, özellikle 2000'li yıllardan itibaren *"ölçü"* anlamına karşılık gelmektedir. BM, kavramın ortaya çıkışında etkili olduğu gibi, kavramın geçirdiği dönüşümde de etkilidir. 2008 yılı itibariyle BKA'nın- daha sonra SKA

[123] Bu rapor, tanıtılan yeni göstergeler de dahil olmak üzere tüm resmi BKA göstergelerine ilişkin Haziran 2008 itibarıyla mevcut verilere dayalı olarak bir ilerleme değerlendirmesi sunmaktadır (UN, 2008: 50).

için de görüleceği gibi- çeşitli değişkenler ve alt değişkenler bağlamında kurgulayarak istatistiki veriler üzerinden değişim ve dönüşümünü değerlendirmektedir.

BM'nin ilgili verileri, Binyıl Kalkınma Hedefleri Göstergelerine ilişkin Kuruluşlar Arası ve Uzman Grubu (IAEG)[124] tarafından derlenen bölgesel ve alt bölgesel rakamlara dayanmaktadır. Bu veriler, ülkeler ve bölgeler arasında karşılaştırmayı sağlamak için ulusal istatistik kurumları veya bakanlıklardan periyodik olarak toplanan resmi istatistiklerdir. İlgili istatistikler, kendi uzmanlık alanlarındaki uluslararası kuruluşlar tarafından kullanılan verilerdir (UN, 2008: 50). İlgili grup, ayrıca göstergelerle ilgili metodolojilerin ve teknik sorunların incelemesi ve tanımlamanda, yönergelerin üretilmesi konusunda ülkeleri veri toplama, analiz etme ve BKA hakkında raporlamada desteklemek için önceliklerin ve stratejilerin tanımlanmasına yardımcı olur (UNstats, Millenium Indıcators, t.y.).

BM, bu verilerle ilgili oluşabilecek eksiklikleri nasıl doldurduğunu ise şu şekilde açıklamıştır: *"Sık görülen veri boşluklarını doldurmak için, göstergelerin çoğu, uluslararası kuruluşlar tarafından desteklenen ve yürütülen anketler yoluyla toplanan verilerle desteklenir veya yalnızca bunlardan türetilir."* (UN, 2008: 50).[125] Ancak verilerin bazı durumlarda ülkelerin ürettiklerinden farklılaştığı ayrıca belirtilmektedir. Bu duruma sebep olarak bu verilerin karşılaştırılabilir olmasını sağlamak için kimi zaman düzenlemeler yapılması gerekliliği gösterilmektedir (UN, 2008: 50).

[124] Bu grup, BM Genel Sekreterliği bünyesindeki çeşitli departmanları, çeşitli devlet kurumlarını ve BM kuruluşlarını, ulusal istatistikçileri, uzman danışmanları ve bağışçıları içermektedir. Bu grup ülkelere istatistiksel kapasite geliştirme ve ulusal önceliklerin belirlenerek istatistiksel yardımın sağlanması ve koordinasyonunda iyileştirmeler için önerilerde bulunmaktadır (https://millenniumindicators.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=IAEG.htm adresinden 15.01.2023 tarihinde erişim sağlandı.).

[125] *"MDGs sitesindeki verilerle ilgili olarak: Şeffaflığı artırmak amacıyla, veri tabanındaki ülke veri serilerine, rakamların tahmin edilip edilmediğini veya ulusal kurumlar tarafından sağlanıp sağlanmadığını belirtmek için renk kodları verilmektedir; Bunlara ayrıca, göstergelerin nasıl üretildiğine ve bölgesel toplamlar için kullanılan metodolojilere ilişkin eksiksiz bir açıklama içeren meta veriler eşlik eder."* (UN, 2008: 50).

BM, ulusal kalkınma için çabalamaya başladığı yıllardan itibaren ülkelerin istatistik konusunda hem kurumsallaşması hem de bilgi üretebilmesi adına çeşitli teknik ve idari yardım programları yürütmektedir. Halihazırda bu durum devam etmektedir. Ülkelerin istatistik sistemlerinin iyileştirilmesi için ve uluslararası kuruluşlarla eşgüdüm halinde çalışmalarını raporlamaları için iyileştirmeler yapılmaktadır. 2008 yılında yapılan toplantıda, BKA'nın ilerlemesinin ölçülmesi, izlenmesi ve raporlanması noktasında aslında birçok gelişmekte olan ülkenin veri üretme ve onları analiz etme kapasitesinin geliştirilmesi gerekliliği gündeme gelmektedir (UN, 2008: 50).[126]

BM'ye göre, BKA'ya yönelik yatırım stratejilerinin kâğıt üzerinde ne kadar iyi hazırlanmış olursa olsun, uygulamada işe yaramama durumu söz konusudur. Bu durumun ancak, bu stratejileri destekleyecek devletlerin niteliği ile aşılabileceği vurgulanmaktadır. Öyle ki bu devletler; şeffaf ve hesap verebilir yönetişim sistemlerine, hukukun üstünlüğüne dayanan, medeni ve siyasi olduğu kadar ekonomik ve toplumsal hakların da kapsandığı, hesap verebilir ve etkin bir kamu yönetimi tarafından desteklenen bir yapıya sahiptir (General Assembly, 2005b: 13). Bu raporda üzerinde durulan konulardan biri devletin hangi özelliklere sahip olursa sürdürülebilir kalkınmaya ve BKA'ya ulaşabileceğidir. Diğer konu ise yine devletin uygulamaya koyduğu politikalarla özel sektörü nasıl desteklemesi gerektiğidir.[127]

BM bünyesinde 2003 yılı itibariyle kurulan "Özel Sektör ve Kalkınma Komisyonu" ise, bu süreçte önemli bir rol üstlenmektedir. Bu komisyon Genel Sekreter Kofi Annan tarafından, BM ile özel sektör arasında büyüyen iş birliğinin bir örneği olarak

[126] BM ülkelerin istatistiki veri üretebilmesi konusunda önemli girişimler yapmaktadır. 2004 yılında kabul edilen "Marakeş İstatistik Eylem Planı" bu duruma bir örnektir.

[127] *"Ayrıca, küçük ve orta ölçekli firmalar; sözleşmeleri ve mülkiyet haklarını tanımlayan ve koruyan etkili ticari yasalar, yolsuzluğu sınırlayan ve bunlarla mücadele eden rasyonel bir kamu yönetimi ve mikro finans da dahil olmak üzere finansal sermayeye genişletilmiş erişim dahil olmak üzere elverişli bir yasal ve düzenleyici ortama ihtiyaç duyar."* (General Assembly, 2005b: 13).

değerlendirilmektedir (Annan, 25.07.2003).[128] Komisyon, UNDP'nin bir alt girişimidir. Kuruluş amacı ise Annan tarafından şu şekilde ifade edilmektedir: *"...komisyon, özel sektörün kalkınmadaki rolünü engelleyen kilit faktörlerin analizini ve değerlendirmesini sağlamak için oluşturulmuştur."* (Annan, 25.07.2003).[129]

Annan'a göre, komisyon BKA'ye ulaşma konusunda özel sektör, BM ve devletler arasında önemli bir rol üstlenmektedir. Öyle ki bu durumu şu ifadeleri ile desteklemektedir: *"Ancak özel sektörün desteği olmadan bu hedeflere ulaşılamayacağını vurguladı. Hepsinden önemlisi, gelişmekte olan ülkelerde istihdam yaratmak ve refah inşa etmek için güçlü bir özel sektör olmadan onlara ulaşılamaz."* (Annan, 25.07.2003).[130]

2.2.3. *"Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları"* İçin İdari Kapasite (2015-2030)

2012 yılında Rio'da yapılan konferansta 2015 sonrası dönemin kalkınma gündemini kapsayacak SKA'nın belirlenmesine[131] karar verildi. Bu konferans sonrasında Genel Sekreterliğin yayınladığı kararda, üzerinde durulan konular arasında "sürdürülebilir kalkınma için devletler arasındaki düzenlemelerin güçlendirilmesi" (General Assembly, 2012: 15) yer almaktadır. Ayrıca sürdürülebilir kalkınma için ihtiyaç duyulan yapı şu şekilde ifade edilmektedir: "*...günümüzde sürdürülebilir kalkınmanın acil küresel zorluklarını daha iyi ele almak için kapsayıcı, şeffaf, reform yapılmış, güçlendirilmiş ve etkili bir çok taraflı sistemin önemini kabul ediyoruz."* (General Assembly, 2012: 15). BM bu kararda, üye devletlere karşı kendi hesap verebilirliğine de vurgu yapmaktadır. Öyle ki *"...sürdürülebilir kalkınma için geliştirilmiş ve daha etkili bir kurumsal çerçeveye olan ihtiyacı vurguluyoruz; BM sistemi içinde tekrarlardan*

[128] https://press.un.org/en/2003/UNDPbrf.doc.htm adresinden 16.01.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[129] https://press.un.org/en/2003/UNDPbrf.doc.htm adresinden 16.01.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[130] https://press.un.org/en/2003/UNDPbrf.doc.htm adresinden 16.01.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[131] BM, bu konuda *"Her ne kadar sürdürülebilir kalkınma için hedefler belirleniyor olsa da bu durum BKA'ya ulaşılmasına yönelik odaklanmayı ve çabayı başka yöne çevirmemelidir."* (UN, 2012: 48) ifadeleriyle her iki hedefler dizisinin de odak noktasında olduğuna dikkat çekmektedir.

kaçınmak, … idari yükleri azaltmak ve mevcut düzenlemeleri geliştirmek…" (General Assembly, 2012: 15) gerekliliği olduğu ifade edilmektedir.

Konferans sonrasında yayınlanan *"The Future We Want"* başlıklı belgede sürdürülebilir kalkınma için, iyi yönetişim, demokrasi, hukukun üstünlüğü, sürdürülebilir ve kapsayıcı ekonomik büyüme, sosyal kalkınma, çevrenin korunması gibi konuların ulusal ve uluslararası düzeyde elverişli bir ortamın olması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu vurgu daha net olarak şu ifadelerde görülmektedir: *"Sürdürülebilir kalkınma hedeflerimize ulaşmak için her düzeyde etkili, şeffaf, hesap verebilir ve demokratik kurumlara ihtiyacımız olduğunu yeniden teyit ediyoruz."* (UN, 2012: 2). BM'ye göre SKA'lar, eylem odaklı, öz, basit ve sınırlı sayıda olan ancak doğası gereği küresel olarak uygulanabilir olması gerekmektedir. Öyle ki bu gerekliliklerin yanında aynı zamanda farklı ulusal gerçekleri, kapasiteleri ve gelişim düzeylerini,[132] önceliklerini dikkate alarak ve ulusal politikalara saygı duyması da gerekmektedir (UN, 2012: 48).

2015 yılında BM tarafından New York'ta düzenlenen "Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi", SKA'nın ilkeler halinde açıklandığı ve kabul edildiği konferanstır. Ayrıca bu konferansta "Sürdürülebilir Kalkınma İçin 2030 Gündemi" isimli yeni bir plan da kabul edilmiştir. Bu belgede de sürdürülebilir kalkınmaya *"…farklı ulusal gelişme ve kapasite düzeylerini dikkate alarak"* (General Assembly, 2015: 3) ulaşılması gerektiği vurgulanmaktadır. SKA'nın bu özellikleri ve aynı zamanda evrensel oluşu vurgusuyla birlikte, hükümetlerin ulusal koşullarını dikkate alarak bu hedefler doğrultusunda bir yol çizmesi öngörülmektedir. *"Her Hükümet aynı zamanda bu istek uyandıran ve küresel*

[132] Bu raporda gelişmekte ve özellikle en az gelişmiş ülkelerde sürdürülebilir kalkınmanın desteklenmesi için, BM ve tüm ilgili kurumlarının *"Afet riskinin azaltılması ve dayanıklılığın kalkınma planlarına entegre edilmesi için bilgi ve kapasitenin arttırılması; Kamu-özel ortaklıklarının teşvik edilmesi"* (UN, 2012: 48) gibi konularda kapasite geliştirmeye yardımcı olması gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca hedeflerin ulusal farklılıklara izin verirken evrensel, zamana bağlı, ölçülebilir ve başarılarının gözden geçirilmesinin mümkün olması gerektiği vurgulanmaktadır (UN, 2012: 48).

hedeflerin ulusal planlama süreçlerine, politikalarına ve stratejilerine nasıl dahil edilmesi gerektiğine de karar verecektir." (General Assembly, 2015: 13) vurgusu dikkat çekicidir.

Daha önce BKA için öngörülen veri ve istatistiki kapasite geliştirme durumu, SKA için de gerekli olarak ifade edilmektedir. Öyle ki halihazırda SKA'nın birçoğu için mevcut durum verilerinin olmayışı bir gerçek olarak kabul edilmektedir. Ancak, henüz mevcut olmayan ulusal ve küresel referans değerleri geliştirmek için üye devletlerde veri toplama ve kapasite geliştirmenin güçlendirilmesine yönelik desteğin artırılması çağrısında bulunulmaktadır (General Assembly, 2015: 13; 27). Ayrıca BM, gelişmekte olan ülkelerin kapasite geliştirme sürecinde, SKA'yı ulusal kalkınma planlarına uygulamada uluslararası desteğin sağlanması gerektiği üzerinde durmaktadır (General Assembly, 2015: 27). Sürdürülebilir kalkınma kavramı BM ile çerçevesi çizildiğinden beri, halen üzerinde çalışılmaya devam etmektedir. Görünen o ki gelecekte de kavram kapsamı açısından değişiklik geçirse de çalışılmaya devam edecektir. Öyle ki Lafferty ve Langhelle'in (1999: vii) sürdürülebilir kalkınma için yaptıkları şu yorumdan bahsetmek gerekmektedir: *"Zaman sürdürülebilir kalkınma kavramının ideolojik bir "kalıcı"*[133]*olduğunu kanıtlamaktadır."*

[133] Burada yazarlar kavramın varlığını devam ettirme konusunda azimli olduğunu da vurgulamak için *"stayer"* kelimesini İngilizce karşılık olarak kullanmaktadır (Lafferty ve Langhelle, 1999: vii).

3. DÜNYA BANKASI VE ULUSLARARASI PARA FONU (IMF) AÇISINDAN İDARİ KAPASİTE

Bu başlıkta, BM'nin uzmanlık kuruluşları olarak kurulan Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF)'nin ürettiği çeşitli belge ve politikalarda idari kapasites kavramının nasıl yer aldığı araştırılmaktadır. İlk olarak Dünya Bankası ardından IMF belgeleri için bir inceleme yapılmaktadır.

3.1.Dünya Bankası Açısından İdari Kapasite Kavramı

Yirminci yüzyılda gerçekleşen siyasi, ekonomik ve toplumsal krizlerin en büyüklerinden biri olan İkinci Dünya Savaşı, kimi devletlerin büyük yıkımlar yaşamasını kimi devletlerinse kurulmasını sağladı. Bunların yanında bir de uluslararası örgütlenmelerin kurulmasına sebep oldu. Savaşın sona ermesinden bir yıl önce, savaş sonrasında uluslararası ekonomik iş birliği ve yeniden yapılanma amacıyla bir çerçeve oluşturulması için Birleşmiş Milletler Para ve Mali Konferansı[134] düzenlendi. Bu konferans sonrasında ise -bugün Dünya Bankası ismiyle bilinen- Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası ile Uluslararası Para Fonu (IMF) kuruldu.

Dünya Bankası, 1946 yılı itibariyle hem Avrupa'ya hem de Avrupa dışına savaş sonrası yeniden yapılanma için çeşitli borçlar sağladı. Özellikle 1947 yılından itibaren Marshall Planının etkisiyle, dünya çapında birçok altyapı projesine kaynak sağladı (World Bank).[135] 1970'li yıllar itibariyle ana odağını yoksulluğun ortadan kaldırılmasına çeviren örgüt, aynı zamanda 1970'li yıllar itibariyle ilk kez çevrenin korunması, kirlilik kontrolü, kırsal kalkınma ve eğitim gibi yeni sektörlere yöneldi.1980'li yıllarda ise yaşanan petrol ve borç krizleri ile çevreciliğin etkisiyle yeni bir düzenlemeyle karşı karıya

[134] 1944 yılında düzenlenen bu konferans Amerika Birleşik Devletleri'nin New Hampshire eyaletinde Bretton Woods isimili bölgede gerçekleştirildi. Bu konferans sonrasında imzalanan anlaşma ile kabul edilen ekonomik ve mali sistem "Bretton Woods Sistemi"dir. Bu sisteme göre dünya ekonomik sisteminde altına endeksli tek para birimi olması nedeniyle Amerikan doları genel ekonomik yönlendirici olarak belirlendi. 1971 yılında ABD, para birimini altına endekslemeyi bıraktığını açıkladığında bu sistem çöktü.

[135] https://www.worldbank.org/en/archive/history# adresinden 12.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.

kaldı. Örgüt, yapısal uyum kredileri olarak bilinen bu krediler vasıtasıyla farklı ülkelerle borç anlaşmaları düzenledi. Mali disiplin, vergi reformu ve doğrudan yabancı yatırımların desteklenmesi gibi politika koşullarıyla gelen bu krediler, özellikle dönemin gelişmekte olan ülkeleri için önemli bir seçenek haline geldi.[136]

1990'lı yıllar ise SSCB'nin dağılmasıyla oluşan ülkelerin, örgüte üye olması ve ekonomilerinin yeniden yönlendirilmesi için yapılan yardımlarla geçti (World Bank).[137] 1990'lı yılların sonuna doğru örgüt odağını çatışma sonrası yeniden yapılanma ve önemli siyasi değişimler yaşayan ülkelerin ekonomilerini yönlendirebilmeleri için yardım etmeye çevirdi. 1990'lı yılların sonu aynı zamanda borç verme konusunda ülkelerin hesap verebilir bir konumda olmaları ve yolsuzluk gibi borç verme etkinliğini olumsuz etkileten konulara dikkat çekildi (World Bank).[138] 2000'li yıllar itibariyle hem bir "bilgi kurumu" olma amacı hem de BM'nin açıkladığı "Binyıl Kalkınma Amaçları" ve 2015 sonrası açıklanan "Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları" ile iş birliği içinde hareket ederek, topluluk odaklı kalkınma, yardım koordinasyonu, çevre kirliliği ve iklim değişikliği konularına odaklanmaktadır (Wolrd Bank).[139]

Dünya Bankası 189 üye ülke ve partnerle birlikte iş birliği halindedir. Birçok ülkeyle olan kredi/borç ilişkisi göz önüne alındığında, idari kapasite kavramının nasıl ortaya çıkacağı sorusu akıllara gelmektedir. Daha önce incelenen BM göz önüne alındığında, idari kapasite için Dünya Bankası'nın kavramı hangi odakta ele aldığı sorusu önemli ve dikkat çekicidir. Bu noktada örgütün kavrama bakışını anlayabilmek için yayınlamış olduğu raporlar[140] incelenmektedir. Örneğin daha sonra SIGMA belgelerinde

[136] 1980 yılında örgütün verdiği yapısal uyarlama kredisinden ilk kez Türkiye faydalandı (https://timeline.worldbank.org/?field_timeline_target_id=All&combine=#event-first-structural-adjustment-loan-approved adresinden 12.02.2023 tarihinde erişim sağlandı).
[137] https://www.worldbank.org/en/archive/history# adresinden 12.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[138] https://www.worldbank.org/en/archive/history# adresinden 12.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[139] https://www.worldbank.org/en/archive/history# adresinden 12.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[140] Bu raporlar *"Dünya Bankası tarafından yazılan ve müşteri ülkelerdeki programları ve politikaları etkilemeyi amaçlayan orijinal analitik raporlar olarak Ekonomik ve Sektörel Çalışmalar yer almaktadır. Bu raporlar Banka tarafından onaylanan tavsiyeleri iletirler ve konuyla ilgili bir Dünya Bankası biriminin*

ortaya çıkacak ve AB üyelik sürecinin idari kapasite açısından önemli reform alanları ile benzer şekilde ele alınan kimi sektörel değerlendirmeler, idari kapasite konusuna değinmektedir.

Örneğin bir ülke için "hizmet sunumunu geliştirmek için kamu gelir ve gider yönetiminin güçlendirilmesi" üzerine hazırlanan politika belgesinde kamu hizmeti sunumunun güçlendirilmesi için yapılması gereken hedefler arasında kamu sektörünün etkin ve verimli olması gerektiği sayılmaktadır. Bu belge ayrıca Dünya Bankası'nın "kamu sektörü modernizasyonu" için hazırladığı belgelerden biridir. Belgede *"etkin ve verimli bir kamu sektörünün iki ön koşulu "*olarak değerlendirilen diğer hedef ise *"nüfusun ihtiyaçlarına göre yeterli mali ve insan kaynaklarına ve bu ihtiyaçları karşılamak için harcama programlarının etkin ve etkili bir kamu yönetimine sahip olmasını sağlamalıdır"* (World Bank, 2013: 1). Bu belgede açıklanan hedeflere ulaşmak için üstesinden gelinmesi gereken zorluk ise "idari kapasitenin düşüklüğü" dür.

Örneğin ilgili belgede kamu hizmeti sunumu söz konusu olduğu için bu konuya istinaden gelir toplama konusundaki bir idari kapasite düşüklüğü ile karşı karşıya olan kamusal kurumlar ele alınmaktadır. Özellikle *"yerel yönetim düzeyinde vergi tahsilatının idari ve kurumsal kapasitenin yetersizliği nedeniyle düşük seviyelerde kaldığı"* (World Bank, 2013: 3) vurgulanmaktadır. Örneğin vergi tahsilatı konusunda özellikle yerel ve bölgesel düzeyde yeni tahsilat yöntemlerinin benimsenmesiyle kamu sektörünün etkinliğinin artırılabileceği düşüncesi vurgulanmaktadır. Bu noktada elektronik ortamda vergi tahsilatı yapılması tavsiye edilmektedir (World Bank, 2013: 3).

İlk bölümde idari kapasite kavramının kavramsal olarak incelemesi yapılırken ele alınan kaynak yönetimi kavramının Dünya Bankası belgelerinde idari kapasite ile pozitif

resmi görüşünü temsil ederler" (https://openknowledge.worldbank.org/communities/dc3e8bba-82f9-5019-944b-dba4eed9c5e1 adresinden 12.02.2023 tarihinde erişim sağlandı).

ilişkili olacak şekilde ortaya çıkması şaşırtıcı değildir. Ayrıca bürokratik kapasite içinde yer verilen kamu personelinin niteliği ve kapasitesi ve idari reform gibi idari kapasitenin uygulanma aracı olan kavram da sıklıkla bu belgede kullanılmaktadır. Ele alınan konunun yasal, kurumsal ve operasyonel yönleri tam olarak idari kapasitenin artırılması/güçlendirilmesi için yapılması gerekenler olarak görülebilir. Örneğin, *"bir kamu ihale yasasının ve ikincil mevzuatın oluşturulması, personelin kapasitesinin artırılması, Kamu Yönetimi Bakanlığı içinde yeni birimlerin kurulması ve performans, şeffaflık ve rekabeti artırmayı amaçlayan orta vadeli politika reformları"* (World Bank, 2013: 8-9) idari kapasitenin güçlendirilmesi adına yapılanlar olarak değerlendirilmelidir.

Ayrıca idari kapasite konusu yoksulluğun azaltılması ve kamu harcamaları üzerine düzenlenen ülke raporlarında ele alınmaktadır. Örneğin bir raporda *"İl ve ilçelerin rolleri yeniden tanımlanmalı ve buna teknik kapasitenin güçlendirilmesi ve daha fazla yerel katılım için mekanizmaların oluşturulması eşlik etmelidir."* (World Bank, 2001: iii) ifadeleri yine yerel[141] ve bölgesel düzeyde katılımla birlikte bir idari kapasite geliştirilmesi gerektiği vurgusunu taşımaktadır. Bu durumu destekleyici şu ifadeler önemlidir: *"ciddi bir kamu yönetimi kapasitesi eksikliğinden mustarip olan bir ülkede, sorumlulukların illere ve ilçelere genişletilmesi konusunda şimdiye kadar izlenen tedrici yaklaşım uygun görünmektedir."* (World Bank, 2001: iii). Ayrıca *"yerel halkın ilçe düzeyinde karar verme sürecine daha fazla katılımı için mekanizmaların oluşturulması eşlik etmelidir. Bu bağlamda, özellikle bütçe yönetimi ve satın alma alanında, ilçelerin idari kapasitesinin güçlendirilmesi bir önceliktir."* (World Bank, 2001: iii) ifadeleri de bu durumu desteklemektedir.

[141] Bu belgede kimi yerlerde idari kapasite kavramı kullanılmışken, kimi yerlerde yerel idari kapasite (World Bank, 2001: 29) ve belediye idari kapasitesi (World Bank, 2001: 30) gibi kavramsal kullanımlar da söz konusudur. Ancak tez için "idari kapasite" kavramı tek başına bir araştırma nesnesi olarak belirlenmiş olup, incelemelere "il, belediye veya yerel" gibi diğer kavramlar dahil edilmemektedir. Ayrıca illerin idari kapasitesi konusuyla ilgili olarak daha fazla bilgi almak isteyen okuyucular Salih Özgür Sarıca tarafından hazırlanan "Türkiye'de idari kapasite: İller üzerine bir değerlendirme" başlıklı doktora tezine başvurabilir.

Dünya Bankası'nın ülkelerle ilişkisi borç ve kredi gibi ekonomik yöntemlerin önceliğinde geliştiği için, örneğin idari kapasite geliştirilmesi ile ilişkin olarak yapılan şu yorum dikkat çekicidir: *"bu karmaşık idari kapasitenin geliştirilmesi, yüksek idari maliyetlerle karakterize edilen göz korkutucu bir zorluk olacak gibi görünüyor."* (World Bank, 2001: 31). Bu ifadelerle idari kapasite geliştirmenin bir maliyet unsuru olduğu ilk kez bu kadar net vurgulanmaktadır. Ayrıca idari reform yapılabilmesinin idari kapasite gerektirdiği gerçeği yeniden vurgulanmaktadır (World Bank, 2003a: ix):

> *"Kamu yönetiminin etkinliğine odaklanmak ve kamunun özel sektör lehine vazgeçmek zorunda kalacağı faaliyetleri belirlemek önemli olacaktır; kamu kaynaklarının, yalnızca hükümetlerin sorumluluğunda olan temel hizmetlere yönlendirilmesi gerekecektir. Duran özelleştirme programının yeniden canlandırılması ve daha şeffaf hale getirilmesi gerekecektir. Bu reform paketi, mali kaynakların yanı sıra siyasi destek ve idari kapasite gerektiriyor."*

Dünya Bankası, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık süreçlerinde ekonomik performanslarının artırılmasını idari kapasitenin güçlendirilmesiyle ilişkili olarak değerlendirmektedir. Örneğin *"AB üyeliğinin ekonomik ve mali faydalarını en üst düzeye çıkarmak, katılım öncesi ve sonrası fonların etkin bir şekilde kullanılmasına yardımcı olmak için idari kapasitelerin güçlendirilmesi gerekecektir."* (World Bank, 2003b: 2) ifadeleri bu durumu destekler niteliktedir. Bu ülkeler özelinde yayınlanan raporlarda da idari reform ile ilişkili olarak idari kapasite incelenmektedir. Örneğin,*"Mali yerelleşme reformlarının uygulanması"* ile ilişkili olarak yerel düzeyde idari kapasitenin artırılması gerektiğine değinmektedir (World Bank, 2002a: 69). Ayrıca idari kapasitenin -AB belgelerinde de sıklıkla ilişkisi kurulan- yargı/adli kapasite ile ilişkisi (World Bank, 2002a: 120; 2014: vii, 1) vurgulanmaktadır. Öyle ki, *"mahkemelerin kendi idari kapasitelerini, özellikle bütçe kapasitelerini geliştirmeleri"* (World Bank, 2002a: 82) gerektiği vurgusu bu duruma ayrıca örnek gösterilebilir.

Devletin niteliği, faaliyetleri ve kapsamı dünyadaki çeşitli gelişmelere paralel olarak değişiklik göstermektedir. Bu durum Dünya Bankası belgelerinde de ele alınmaktadır. *"Düzenleyici devletin ortaya çıkışı, hükümetlerin etkin ve verimli bir şekilde düzenleme yapma kapasitelerine önemli bir katkı sağlamıştır."* (International Finance Corporation, 2010: 1) değerlendirmesi bu duruma bir örnektir. Hatta bu durum gelişmekte olan ülkelerin geçirdiği ekonomik büyüme sürecinin devlet odaklı olmaktan piyasa odaklı olmaya doğru geçişle pekiştirildiği vurgulanmaktadır (International Finance Corporation, 2010: 1). Bu belgede gelişmekte olan ülkelerin düzenleyici reformlar için oluşturdukları kurumsal yapıların rolü ve tasarımı ayrıntılı bir şekilde incelenmiş, bu reformların uygulanmasında kurumsal tasarımın etki düzeyi araştırılmaktadır (International Finance Corporation, 2010: vii).

Dünya Bankası, özellikle 2000'li yıllardan itibaren benimsediği bilgi üretme misyonunu yerine getirmek için çeşitli çalışmalar yürütmektedir. Bu bağlamda hem gelişmekte olan ülkelere hem de donör ülkelere bilgi sağlamaktadır. İdari kapasitenin düşük olduğu ülkelerde, çeşitli kurumsal yapıların oluşturulması sürecinin uzun olacağı üzerinde durulan konulardan biridir (International Finance Corporation, 2010). İyi yönetişimin, devletlerin ekonomik gelişmelerinde ve etkin düzenleyici yönetim sistemleri ve kurumları oluşturmalarında önemli bir etken olduğu vurgulanmaktadır (International Finance Corporation, 2010: 4). Her ne kadar kurumların belirli yönlerinin ekonomik kalkınmayı nasıl etkilediği anlaşılamamış olsa da ekonomik, politik ve yasal yönleri kapsayan kurumların uzun vadeli ekonomik kalkınma için gerekli olduğu bir gerçektir (Acemoğlu, 2008: 2).

Dünya Bankası'nın rapor hazırladığı ülkelere bakıldığında genel olarak gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin raporlarında idari kapasite üzerine değerlendirmelerin yapıldığı görülmektedir. İdari kapasitenin oluşturulması veya

geliştirilmesi Dünya Bankası'nın birincil önceliği olmasa da birçok farklı konuda belirli düzenlemeler yapabilmeyi, çeşitli politikalar oluşturabilmeyi ve onları uygulayabilmeyi sağlaması açısından bir öncelik haline gelmektedir. Bu nedenle bu belgelerde kamu yönetimi ve idari reform vurgusu görmek de şaşırtıcı değildir. Bunların dışında idari kapasitenin ilişkili kabul edildiği alanlara bakıldığında; teknik yardım, şeffaflık, yerel yönetimler, hesap verebilirlik, vergi, finansal ve mali yönetim, hizmet sunumu, kamu harcamaları, kamu personeli, yerelleşme, merkezi yönetim, yolsuzluk, iyi yönetişim, karar verme, ekonomik kalkınma, yasal ve kurumsal düzenlemeler gibi kavramlar öne çıkmaktadır (World Bank).[142]

Dünya Bankası'nın UNDP ortaklığıyla 2010 yılında *"kırılganlık[143] durumunda devlet inşası etrafındaki söylemi şekillendiren kavramlar"* üzerine hazırladığı bir rapor konu itibariyle dikkat çekicidir. Bu raporda idari kapasite kavramının devlet inşası için birincil konumda yer aldığı "devletin işleyişi için yapı taşları" arasında sayılarak vurgulanmaktadır. Yapı taşı olarak ilk özellik siyasi uzlaşıdır. İkincisi, "*devletin hayatta kalabilmesi için sahip olması gereken "temel" yetenekler- ülke genelinde güvenliğin sağlanması, hukukun üstünlüğünün kurulması ve sürdürülmesi ve devletin işlevlerini yerine getirebilmesi için gelir elde edebilmesi-dir"* (Wolrd Bank; UNDP: 2010: 7). İdari kapasitenin içinde sayıldığı son yapı taşı ise *"vatandaşların devletin sağlamasını*

[142]https://openknowledge.worldbank.org/search?spc.page=1&query=%22administrative%20capacity%22&spc.sf=score&spc.sd=DESC&scope=&f.author=World%20Bank,equals&f.subject=ADMINISTRATIVE%20CAPACITY,equals&f.subject=TRANSPARENCY,equals&f.subject=PUBLIC%20ADMINISTRATION,equals&f.subject=PUBLIC%20ADMINISTRATION%20REFORM,equals adresinden 13.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.

[143] *"Dünya Bankası, bir ülkeyi, düşük gelirli, Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA)'ya uygun, Ülke Politikası ve Kurumsal Değerlendirme (CPIA) puanı 3,2 veya altında olan bir ülke veya bölge ise kırılgan bir devlet olarak tanımlar. Ülkeler, CPIA'ları 3.0'ın altındaysa "çekirdek" kırılgan ülkeler veya CPIA puanları 3.0 ile 3.2 arasındaysa "marjinal" kırılgan ülkeler olarak kabul edilir. CPIA puanları, katı ve hızlı kurallar oluşturan değil, kırılganlığın "spektrumu" hakkında rehberlik sağladığı şeklinde tanımlanmaktadır."* (World Bank; UNDP, 2010: 32). CPIA, Dünya Bankası'nın IDA'ya hazırlattığı düşük gelirli ülkelerin kurumsal ve politika süreçlerinin düzeylerini karşılaştıran bir endekstir. Kamu yönetiminin kalitesi, kamu sektörü kurumları ve politikalar başlığında bu endeksin belirleyicileri arasındadır.

umdukları ve devletin meşruiyetinin çökmesini engelleyen "beklenen" yeteneklerdir." (Wolrd Bank; UNDP: 2010: 7).

Devletin *"beklenen"* yetenekleri nedir? Dünya Bankası'nın ifade ettiği üzere, bu yetenekler toplumdan topluma farklılık göstermektedir. Ancak temel iki yeteneğin genel kabul gördüğü ifade edilmektedir. Bunlardan ilki "ekonomik büyüme koşullarını geliştirmek ve yönetmek" diğeri ise "temel hizmet sunumu ve geçim güvenliği"dir (Wolrd Bank; UNDP: 2010: 8). "Beklenen" yeteneklerin yerine getirilmesi bir toplumda uzun vadede sosyal ve ekonomik refah koşullarının oluşturulmasında önemli rol oynar.

3.2. Uluslararası Para Fonu (IMF) Kapsamında İdari Kapasite Kavramı

Dünya Bankası'ndan sonra IMF bünyesinde idari kapasite kavramının hangi anlam ve amaçla kullanıldığı incelenmektedir. Öncelikle örgütün uluslararası iş birliği konusunda üç kritik misyonu olduğu vurgulanmaktadır. Bunlar, *"uluslararası parasal iş birliğini ilerletmek, ticari ve ekonomik büyümeyi teşvik etmek ve refaha zarar verecek politikaları caydırmak"* olarak ifade edilmektedir (IMF).[144] Uluslararası finansal istikrarı nasıl gözettiğine bakıldığında ise üç uygulama öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki politika tavsiyesi, ikincisi finansal destek ve sonuncusu ise kapasite geliştirmedir (IMF).[145]

"Kapasite geliştirme çalışması, üye ülkelerin IMF politika tavsiyelerini anlamalarını ve uygulamalarını artırma" için önemli bir uygulamadır. Bu noktada IMF'nin diğer iki uygulaması *"kapasite geliştirmenin en büyük etkiye sahip olabileceği alanların belirlenmesi için yardımcı olur."* (IMF).[146] Dünya Bankası ile benzer bir biçimde kapasite geliştirme konusunda IMF'nin de daha çok düşük gelir seviyesine sahip

[144] https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance adresinden 16.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[145] https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance adresinden 16.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[146] https://www.imf.org/en/About/Factsheets/imf-capacity-development 16.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.

ülkelerle kırılgan ülkelere yardım ettiği görülmektedir (IMF).[147] IMF'nin kapasite geliştirme konusunda hangi yöntemleri kullandığına bakıldığında ise diğer örgütlerin kullandığı, personel eğitimi ön plana çıkmaktadır. Hem kurumun kendi personelinin kimi zaman ülkelerde yerleşik danışmanlık yapması gibi yöntemler hem de çevrimiçi toplantılar veya eğitimler yoluyla sağlandığı görülmektedir (IMF).[148]

Kapasite geliştirme konusunda başvurulan diğer yöntem ise bölgesel kapasite geliştirme merkezleri aracılığıyla sağlanan eğitimlerdir. Dünya üzerinde IMF'nin 17 tane bölgesel kapasite geliştirme merkezi bulunmaktadır. Bu merkezlere yer aldığı kıtalar itibariyle bakıldığında, Amerika kıtasında iki tane Orta Amerika, Panama ve Dominik Cumhuriyeti için Bölgesel Teknik Yardım Merkezi (CAPTAC-DR) ve Karayipler Bölgesel Teknik Yardım Merkezi (CARTAC) bulunmaktadır. "Bu Merkezler, ülkelerin büyümeyi teşvik eden ve yoksulluğu azaltan sağlam makroekonomik politikalar tasarlamak ve uygulamak için insani ve kurumsal kapasitelerini güçlendirmelerine yardımcı olmak için oluşturulmuştur." (CARTAC).[149] "CAPTAC-DR şu anda yedi çalışma alanını kapsamaktadır: vergi idaresi, gümrük idaresi, kamu mali yönetimi, mali düzenleme ve denetim, para ve kambiyo işlemleri, reel sektör istatistikleri ve finans istatistikleri." (CAPTAC-DR).[150] Ayrıca Afrika kıtasında AFRITAC West, 2, Center ve South olmak üzere dört merkez bulunmaktadır (IMF).[151]

Bölgesel merkezlerden bir diğeri ise Afrika Eğitim Enstitüsü (ATI)'dir. Bu enstitü aracılığıyla IMF, Afrikalı politika yapıcılara ekonomik beceriler ve en iyi uygulamaları

[147] https://www.imf.org/en/About/Factsheets/imf-capacity-development 16.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[148] https://www.imf.org/en/About/Factsheets/imf-capacity-development 16.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[149] http://www.cartac.org/ adresinden 16.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[150] https://www.captac-dr.org/content/captacdr/en_us.html adresinden 16.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[151] https://www.imf.org/en/About/Factsheets/imf-capacity-development 16.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.

aktararak kapasite geliştirmelerine yardımcı olmaktadır (ATI).[152] Bunun dışında Orta Doğu Bölgesel Teknik Yardım Merkezi (METAC) ve Uluslararası Para Fonu Orta Doğu Ekonomi ve Maliye Merkezi (IMF-CEF) Orta Doğu için kurulmuş merkezlerdir. Avrupa kıtasında Ortak Viyana Enstitüsü (JVI) bulunmaktadır. Asya kıtasında ise Kafkasya, Orta Asya ve Moğolistan için Bölgesel Kapasite Geliştirme Merkezi (CCAMTAC), Güney Asya Bölgesel Eğitim ve Teknik Yardım Merkezi (SARTTAC), Tayland Kapasite Geliştirme Ofisi (CDOT), Singapur Bölgesel Eğitim Enstitüsü (STI), Çin-IMF Kapasite Geliştirme Merkezi (CICDC) ve Pasifik Teknik Yardım Merkezi (PFTAC) bulunmaktadır (IMF).[153]

IMF, kapasite geliştirme için sağladığı teknik yardım ve eğitimlerde *"etkili ekonomik kurumların inşa edilmesi, ekonomik istikrar ve büyümeyi artırmak ve son olarak sürdürülebilir kalkınma amaçlarına ulaşmak"* amacını taşımaktadır. Bütün bu merkezlerin de dahil olduğu kapasite geliştirme uygulamasıyla yararlanıcı ülkelere, *"kamu maliyesi, para ve finansal politikalar, makroekonomik analizler, politika oluşturma ve uygulama, mali reformlar, yolsuzlukla mücadele, istatistik, iklim eylemi ve cinsiyetler arası eşitsizlik"* konularında yardım edilmektedir (IMF).[154]

Örgütün yayınladığı belgelere bakıldığında kamu yönetiminin iyileştirilmesi/geliştirilmesi ve kamu yönetimi reformu kavramlarıyla karşılaşılmaktadır. Bu iyileştirmenin *"Yolsuzlukla mücadelede kamu kurumlarının faaliyetlerinin şeffaflığını, hesap verebilirliğini ve etkinliğini teşvik etmek ve kalkınma için elverişli makroekonomik koşullar, kurumsal ve yasal ortam sağlamak amacıyla"* yapılması gerektiği vurgulanmaktadır (IMF, 2012: 4, 10, 82). Ayrıca konuyla ilgili olarak

[152] http://www.imfati.org/ adresinden 16.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[153] https://www.imf.org/en/About/Factsheets/imf-capacity-development 16.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[154]https://www.imf.org/en/About/Factsheets/imf-capacity-development;
https://www.imf.org/en/Capacity-Development/About adreslerinden 16.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.

kapasitesinin geliştirilmesi gereken alanlar kamu personelinin niteliğinin (IMF, 2012: 14) ve istatistiki veri/bilgi üretebilme kapasitesinin (IMF, 2012: 19) geliştirilmesi olarak vurgulanmaktadır.

Gelecek başlıkta AB üyeliği için koşul olarak idari kapasiteye değinmeden önce, IMF koşulluluğu için idari kapasiteden bahsetmek gerekir. Bu *"koşulluluk, ülkelerin güçlü ekonomik ve mali politika programları tasarlamasına ve yürütmesine yardımcı olan geniş bir stratejinin unsurlarından biri"* olarak ifade edilmektedir (IMF, 2006: 1). Bu şekilde bir koşulluluk için çeşitli ilkelerin benimsenmesi gerektiği vurgusu yapılmaktadır. Burada konumuz itibariyle vurgusu yapılan ilkeler *"reform programlarının ulusal düzeyde sahiplenilmesi, programların üyelerin koşullarına göre uyarlanması, diğer çok taraflı kurumlarla etkin koordinasyon ve koşulların belirlenmesinde netliktir."* (IMF, 2006: 1).

Reformların ulusal düzeyde sahiplenilmesinde ise etkili olan faktör ilgili ülkenin idari kapasitesi olarak vurgulanmaktadır. *"Üyenin reformları uygulamaya yönelik idari kapasitesiyle birlikte reformların sahiplenilmesi, başarının kilit belirleyicilerinden biridir"* (IMF, 2006: 1) ifadeleriyle bu durum desteklenmektedir. IMF personeli ve ülkelerin yetkilileri arasında ilgili ülkenin karşı karşıya olduğu sorunlar konusunda ortak bir anlayış geliştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Ancak bu ortak anlayışla birlikte üretilen politikaların ülkelerin koşullarına ve kapasitesine göre uyarlanabileceği ifade edilmektedir (IMF, 2006: 2).

Koşulluluk belgesine bakıldığında ise IMF programlarının etkin bir uygulanması için bahsedilen ilkeler arasında idari kapasite yer almaktadır. "*Sağlam ekonomik ve mali politikaların ulusal olarak sahiplenilmesi ve yeterli bir idari kapasite, IMF destekli programların başarılı bir şekilde uygulanması için çok önemlidir."* (IMF, 2002: 1). Burada ayrıca IMF'nin ülkelere *"ekonomik ve mali programlar geliştirme konusunda*

yardımcı olurken aynı zamanda reformları uygulamaya yönelik idari kapasiteleri de dahil olmak üzere, üyelerin yerel sosyal ve siyasi hedefleri, ekonomik öncelikleri ve içinde bulundukları koşulları dikkate alacağı" vurgulanmaktadır (IMF, 2002: 2). Ayrıca *"idari kapasitenin düşük olduğu koşullarda IMF personelinin yetkililere bir dizi mevcut politika seçeneği ve uygulama planları hakkında tavsiyelerde bulunma ve bilinçli seçimler yapmalarını sağlamak için uygun olduğunda teknik yardım sağlamaya hazır olacakları"* ifade edilmektedir (IMF, 2002: 8).

4. AVRUPA BİRLİĞİ BAĞLAMINDA İDARİ KAPASİTE

Avrupa Birliği (AB), Avrupa bütünleşmesinin[155] 1993 yılı sonrasında aldığı örgüt yapısının genel adıdır. Teknik olarak ise, Avrupa Toplulukları örgüt yapısında 1992 Maastricht Antlaşması ile kurulan, 1997 Amsterdam Antlaşmasıyla revize edilen yeni yapının adıdır. Temelleri Paris ve Roma Antlaşmalarına dayanmaktadır. Maastricht Antlaşmasına[156] göre Avrupa Birliği üç yapı üzerine kurulmuştur. Bunlardan ilki, ulus üstü nitelik taşıyan, Avrupa Topluluklarıdır.[157] İkincisi, Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikasıdır. Son olarak, Adalet ve İçişlerinde İş birliği gelmektedir. Son iki kıstas hükümetler arası niteliğe sahiptir (Ülger, 2003: 50, 199-200).

4.1. *"Genişleme Sürecinin Koşulu"* Olarak İdari Kapasite

Genişleme süreci, Avrupa Birliği'nin üye sayısının artması anlamına gelmektedir. Günümüzde AB olarak adlandırılan ekonomik ve siyasal bütünleşme projesinin kurucu ülkeleri; Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'dur. AB, ilk

[155] AB'nin günümüzdeki altyapısını oluşturan yapıdır. Bu yapı ise, yedi antlaşmadan meydana gelmektedir. Bu temel metinler sırasıyla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kurucu antlaşması olan Paris Antlaşması (1951); Avrupa Ekonomik Teşkilatını kuran Roma Antlaşması (1957); Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Roma Antlaşması (1958); Avrupa Tek Senedi (1986); Maastricht Antlaşması (1992); Amsterdam Antlaşması (1997); Nice Antlaşması (2001)dir.

[156] 7 Şubat 1992'de imzalanan, 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren bu antlaşma, Avrupa bütünleşmesinde önemli bir yerdedir.

[157] Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu.

genişleme sürecini 1973 yılında gerçekleştirdi. Bu süreç, İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın katılımı ile başladı. İkinci genişleme sürecini ise, 1981 yılında Yunanistan'ın katılımıyla gerçekleşti. 1986 yılında üçüncü genişleme süreci İspanya ve Portekiz'in katılımıyla gerçekleşti. 1995 yılında İsveç, Finlandiya ve Danimarka'nın birliğe katılımıyla dördüncü genişleme sağlandı. Ayrıca 1990 yılında Doğu Almanya ile Federal Almanya'nın birleşmesi sonucunda *de facto* (Ülger, 2003: 157-158) bir genişleme söz konusu oldu.

1997 yılında AB genişlemesinin yeni üyeleri Lüksemburg Zirvesinde belirlendi. Bu zirvede, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Polonya, Slovenya ve Kıbrıs Rum Yönetimi birinci grup genişleme ülkeleri olarak açıklandı. Bu ülkelerle tam üyelik müzakereleri 31 Mart 1998'de başladı. Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Slovakya ve Romanya ise ikinci grup genişleme ülkeleri olarak sıralandı. Bu gruptaki ülkeler ile tam üyelik müzakereleri ise Şubat 2000'de başlatıldı. 1999 yılında yapılan Helsinki zirvesinde Malta ve Türkiye yeni aday ülkeler olarak ilan edildi. Malta ile tam üyelik müzakereleri 2000 yılında başlatıldı. Türkiye'nin tam üyelik müzakereleri ise 3 Ekim 2005 tarihinde başladı.

4.1.1. Kavramın Aday Ülkeler İçin Kullanılışı

Birliğe aday olarak başvuran ülkelerle birlik arasında süreci ele alan ve başlatan antlaşmalar yapılmaktadır.[158] SSCB dağıldıktan sonra kurulan devletler AB'ye üyelik için başvurmuşlardır. Bu çerçevede bu devletlerle AB arasında yapılan antlaşmalar "Avrupa Antlaşmaları"dır. Bu antlaşmaların amacı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini AB üyeliğine hazırlamaktır. Bu antlaşmalardan ilki, Polonya, Macaristan ve Çekoslovakya ile 16 Aralık

[158] Bu antlaşmalar arasında Türkiye ile yapılan Ankara antlaşması da yer almaktadır. Bu antlaşma, Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında 12 Eylül 1963'te imzalanmış, 1 Aralık 1964'te yürürlüğe giren Ortaklık Antlaşmasıdır. Bu antlaşma bir çerçeve nitelik taşıyarak Türkiye'nin AET'ye tam üyeliğini öngörmektedir. Bu ortaklığın hazırlık, geçiş ve son dönem olmak üzere üç aşamanın sonunda gerçekleşeceği düzenlenmiştir. Antlaşma 33 madde ve ilave olarak geçici anlaşma ve mali protokolden oluşmaktadır (Ülger, 2003: 47).

1991 yılında imzalandı. 1992 yılında Çekoslovakya ikiye bölünme kararı aldığı için AB ile imzaladığı bu antlaşma yürürlüğe giremedi. 4 Ekim 1993 tarihinde Çek Cumhuriyeti ve Slovakya ile AB arasında yeni bir ortaklık antlaşması imzalandı. 1 Şubat 1993 tarihinde Romanya ile, 8 Mart 1993'te ise Bulgaristan ile Avrupa Antlaşmaları imzalandı. Estonya, Letonya ve Litvanya ile 12 Haziran 1995 tarihinde ortaklık antlaşması imzalandı. Son Avrupa Antlaşması ise, 15 Haziran 1996'da Slovenya ile imzalandı (Ülger, 2003: 48).

22 Haziran 1993 yılında Kopenhag'da yapılan zirve doğrultusunda "AB üyelik kriterleri"[159] olarak da formüle edilebilecek olan "Kopenhag Kriterleri"[160] belirlendi. Bu kararla aday ülkelerin yerine getirmesi beklenen koşullar ortaya koyuldu. O dönemde aday statüsünde olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için açılan alt başlıkta[161] ilgili kriterler görülmektedir. İlgili kriterlerin yerine getirilmesiyle ve üyeliğin yükümlülüklerinin üstlenilebilmesi durumunda katılımın gerçekleşeceği belirtilmektedir. Bu kriterler şu şekildedir (European Council, 1993: 13):

> *"Üyelik, aday ülkenin hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasını garanti eden kurumların istikrarına, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığına ve Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle başa çıkma kapasitesine sahip olmasını gerektirir. Üyelik, adayın siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına bağlılık da dahil olmak üzere üyeliğin yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesini gerektirir."*

[159] Bu kriterleri belirleyen AB kurumu, Avrupa Konseyi'dir. Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği'nin genel siyasi yönünü ve önceliklerini tanımlayan kurumdur (https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/what-is-the-council/ adresinden 12.02.2023 tarihinde erişim sağlandı).

[160] *"Katılım yönetiminin ötesine geçerek üyelik yönetimini de içerecek şekilde uzun vadeli bir bakış açısı benimsemek özellikle önemlidir. Gerçekte, Kopenhag kriterleri bunu üyeliğin temel koşulu olarak belirledi. Aday bir ülke için stratejik hedef, yalnızca AB üyeliği değil, üyelikten yararlanma kapasitesini oluşturmaktır."* (Metcalfe, 1998: 62).

[161] Bu belgede kriterler "Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile İlişkiler" başlığının alt başlığı olan "Ortak Üye Ülkeler" de sıralanmaktadır. Bu başlıklar ve Türkiye ile ilişkiler başlığı ise "genişleme" başlığının altında yer almaktadır. Ancak bu belgede Türkiye özelinde bir üyelik kriteri belirtilmemektedir (European Council, 1993: 13).

Bu kriterlerin ilki siyasi kriter olarak da adlandırılmaktadır. Siyasi kriterin temeli, ilgili ülkelerin sosyalist devlet geçmişine dayanmaktadır. Bu geçmişin izlerinin silinmesi ve ilgili ülkelerin kapitalist sisteme eklemlenebilmesi için gerekli olan ilkeler; demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları çerçevesiyle çizilmeye çalışılmaktadır. Benzer kaygı ekonomik kriterin içeriğinde de görülmektedir. Rekabetçi ve serbest piyasa ekonomisi temelinde kapitalizmin ekonomik gerekliliklerinin yerleşik bir duruma getirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak konumuz itibariyle esas önem verilen nokta "idari kriter/bürokrasi kriteri" olarak ifade edilebilecek olan son kriterdir. Bu belgede "üyeliğin yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi" olarak ifade edilen müktesebata[162] uyum üzerine kurgulanan bir kriter[163] söz konusudur.

Akdoğan (2008: xi), genel literatürün ilk iki kriter üzerine yoğunlaşmış olduğunu, ancak göz ardı edilen idari kriterin "kamu iradesinin biçimi" olması sebebiyle önemli olduğunu vurgulamaktadır. İdari kriterin benimsenmesiyle kamu iradesinin biçimi, ulusal olmaktan AB iradesine doğru bir değişiklik geçirecektir. Burada sadece mevzuat uyumlulaştırma üzerine kurulu daha teknik bir durum değil, toplumların tarihsel eylem halinde tarihsel özne olmaktan çıkarılma durumu gerçekleşmektedir (Akdoğan, 2008: xi).

Bu kriterler doğrultusunda AB'ye aday olan tüm ülkelerin kısa ve orta vadeli sürede yerine getireceklerini içeren katılım ortaklığı belgeleri hazırlanır. Bu belgeler AB tarafından tek taraflı olarak hazırlanmakta ve üyelik öncesi süreçte büyük önem arz etmektedir. Bu durumun nedeni ise belgelerde, aday ülkeye mali yardımların nasıl yapıldığı ve bu yardımlar karşılığında ilgili ülkeden istenen ekonomik, hukuki ve idari reformların belirtilmesidir.

[162] Fransızca bir kavram olan *acquis communautaire,* AB'nin kurucu antlaşmaları, tüzükleri ve diğer hukuki metinlerinde yer alan hak ve yükümlülükler için kullanılmaktadır. Üyelik müzakerelerinde aday ülkenin tüm bu yükümlülükleri kabul etmesi ve yerine getirmesi gerekmektedir.
[163] Bu kriter esasında ilk olarak 1995 Madrid Zirvesinde vurgulanmaktadır. Ancak Kopenhag Kriterlerinin üyelik kriteri olarak genel kabulü nedeniyle tezde ayrıca her defasında Madrid kriteri olarak belirtilmemektedir.

AB, aday ülkelerde demokrasi ve piyasa odaklı bir sistemin[164] inşası için Kopenhag Kriterleri ile teknik iş birliği konusunu gündeme getirdi. Bu teknik yardımı PHARE[165] programı aracılığıyla sundu. Bu yardımların özellikle özel sektör tarafından finanse edilemeyen ve topluluğun çıkarlarını ilgilendiren projelerde yapılacağı vurgulanmaktadır (European Council, 1993: 32). Teknik yardım konusunda dikkat çekilen bir diğer nokta ise personel eğitimidir. İlgili aday ülkelerin topluluk müktesebatı, kuralları ve hukuku konularında personel eğitim hareketlilikleri sağlayacağı ifade edilmektedir (European Council, 1993: 34). Bu programın yeniden yapılandırılmasıyla ilgilendiği kilit alanlar şunlardır (European Commission, 1995): tarım, özel sektör gelişimi, kurumlar, mevzuat ve kamu yönetimi reformu, sosyal hizmetler reformu, istihdam, eğitim ve sağlık, enerji, ulaşım ve telekomünikasyon altyapısının geliştirilmesi, çevre ve nükleer güvenlik. Buradan hareketle devletin hemen her alandaki faaliyetleri bu program içine dahil çıkarımı yapılabilir.[166]

1994 yılında Essen'de yapılan zirvede, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylığı "gerekli koşulları sağlamaları şartıyla" teyit edilmektedir. Aralık 1995'te yapılan Madrid Avrupa Konseyi Zirvesi sonuçlarında, "Avrupa için genişlemenin hem siyasi bir gereklilik hem de tarihi bir fırsat olduğu" (European Council, 1995)[167] ifade edilmektedir. Genişleme konusu "İstikrara, güvenliğe, özgürlüğe ve dayanışmaya erişmiş dünyaya açılmış bir Avrupa" başlığında yer almaktadır. Öyle ki bu genişleme sürecine

[164] AB, piyasa odaklı sistemi demokratik olarak değerlendirmektedir (European Commission, 1995: 10).

[165] 1989 yılı itibariyle Polonya ve Macaristan'ın birliğe katılım sürecinde özellikle ekonomik yeniden yapılanma projelerini finanse etmek için faaliyete başlamıştır (European Court of Auditors, 1997: 5). Bu program, Avrupa Antlaşmaları'nda, ülkelerin belirtilen hedeflere ulaşmalarına yardımcı olmak için mevcut finansman aracı olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, AB tarafından şu şekilde nitelenmektedir: "Phare Programı, zengin ve istikrarlı bir Avrupa içinde daha geniş bir demokratik uluslar ailesinin gelişimini destekleyen bir Avrupa Topluluğu girişimidir. Amacı, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin gelecekteki AB üyeliği yoluyla Avrupa kalkınmasına yeniden katılmasına yardımcı olmaktır." (European Commission, 1995: 7).

[166] Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'da, idari iş birliği başlığında 197.maddede üye devletlerin birlik yasasını uygulama konusundaki idari kapasite geliştirme çabalarının desteklenebileceği ifade edilmektedir. Bu desteklerin bilgi ve devlet memuru değişimlerinin kolaylaştırılması ve eğitim programları vasıtasıyla olabileceği ayrıca belirtilmektedir (Official Journal of the European Union, 2008: 136).

[167] İlgili belge "htm" formatında olması sebebiyle sayfaya atıf verilememektedir (https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm adresinden 28.01.2023 tarihinde erişim sağlandı).

dahil edilen adaylar, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ve Malta ve Güney Kıbrıs Rum Kesimi olarak açıklanmaktadır. Bu belgede üzerine vurgu yapılan konulardan biri "yasal ve idari basitleştirme süreci yoluyla, ticari faaliyetlere gereksiz yüklerin"[168] getirilmemesi gerektiğidir (European Council, 1995: 14).

Lüksemburg zirvesinde katılım ve müzakere sürecine dair belirli bir çerçeve çizilmektedir. Burada konumuz itibariyle dikkat çeken durum PHARE programının katılıma iki öncelikli hedef üzerinden odaklanacağının belirtilmiş olmasıdır. Bu hedefler ise "adli ve idari kapasitenin güçlendirilmesi"dir (European Council, 1997).[169] Bu şekilde bir kullanım aslında üyelik sonrasında Topluluk politikalarının uyumlu bir şekilde uygulanmasını garanti altına almak için aday ülkelerin idari yapılarını uyarlamaları gerekliliğinin altını çizmek için yapılmaktadır (Commission of the European Communities, 1998a: 5).

AB, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile üyelik sürecini Avrupa Anlaşmaları ile yürüttü. AB'nin bu ülkelerin ilk ticaret ortağı olması ve ikili ticaretin katılımdan çok önce serbestleştirilmesi sebebiyle ekonomik entegrasyon daha kolay gerçekleşti. Türkiye ile ekonomik entegrasyon Gümrük Birliği ile gerçekleştirilmektedir. Batı Balkanlar'da ise ülkeler entegrasyona kademeli ticari serbestleşme ve ekonomik yardım sağlayan İstikrar ve Katılım Anlaşmaları yoluyla hazırlanmaktadır (Commission of the European Communities, 2006: 19). Üyelik için ortak koşul olarak sunulan şartlara dair oluşturulan programlar ve anlaşmalar ülkelerin özel durumu dikkate alınarak farklı şekillerde gerçekleştirilmektedir.

[168] 1994 yılında Essen'de yapılan zirvede, "üst düzey Yasal İdari Basitleştirme Grubunun ("Deregülasyon Grubu") çalışmalarına başladığı" ifade edilmektedir (European Council, 1994).

[169] İlgili belge "htm" formatında olduğu için sayfa numarasına atıf verilememektedir (https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_4_zirveler_1985_sonrasi/1997_12_luksemburg_zirvesi_baskanlik_sonuc_bildirgesi_en.pdf adresinden 28.01.2023 tarihinde erişim sağlandı).

AB'ye göre üyelik öncesi süreç her aday ülke için ayrı ayrı izlenmelidir. Bu doğrultuda her ülkenin adaylık sürecinin yıllık olarak değerlendirildiği ilerleme raporları yayınlanmaktadır. Bu süreci Kopenhag Kriterleri olarak bilinen, siyasi ekonomik ve müktesebat kriterleri özelinde yapılan değerlendirmeler oluşturmaktadır. Bu kriterlerin değerlendirilmesinde ise hukukun üstünlüğü için gerekli kurumsal yapının oluşturulması özel bir önemle izlenmektedir. Bu sürece idari ve adli kapasite ve yolsuzlukla mücadele dahil edilmektedir. Komisyon aday ülkelere üyelik için kısa ve orta vadeli reformlar önermektedir. Genişleme ülkelerini desteklemek için yapılacak olan mali yardımlar ortaklık öncelikleri olarak belirlenen reformlara odaklanacaktır. 2007'de tüm katılım öncesi ihtiyaçları karşılayacak tek bir yeni mali aracın piyasaya sürülmesi, AB'nin üyelik hazırlıklarına verdiği desteği daha etkili hale getirecektir (Commission of the European Communities, 2006: 22).

4.1.1.1. *"Demokratik Bütünleşme/Kapitalizme Eklemlenme Sağlayıcı"* Olan İdari Kapasiteden, "Katılım Öncesi Sürecin Esası" Olarak İdari Kapasiteye (1993-2022)

İdari kapasite kavramıyla Kopenhag Kriterleri ile tanışıldıktan sonra, PHARE programı ile bu bağlamda mali ve teknik yardımın aktarılması planlanmıştır. 1995 yılında yayınlanan bu programın 1992 ve 1993 yıllarına ait yıllık izleme raporunda *"Geleceğe yönelik temel eksiklikler ve zorluklar, yasaların uygulanmasında ve uygulama ve denetlemeden sorumlu idarenin kapasitesinde yatmaktadır."* (Commission of the European Communities, 1995a: 18) ifadeleri önemlidir. Kapasite üzerine yapılan bu yorum istikrar, serbestleştirme ve yasal çerçeve üzerine düzenlenen bir başlıkta konu edilmiştir. Daha önce yapılan kapitalizme eklemlenme sürecinin gerekleri için ihtiyaç duyulan bir idari kapasitenin söz konusu olduğu görülmektedir.

Ayrıca aynı raporda kamu yönetimi reformu üzerine de düzenlemeler vardır. 1993 yılı itibariyle "kamu yönetimi alanında reform için yardım, daha büyük bir aciliyet ve daha yüksek bir görünüm kazandı." (Commission of the European Communities, 1995a: 67) ifadeleri bu durumu destekler niteliktedir. Kamu yönetimi reformunun bizzat devletin dönüşümüne müdahale biçimleriyle eşleştirildiği ifadeleri dikkat çekicidir. Öyle ki: *"Devletin âdem-i merkeziyetçilik, dekonsantrasyon ve dönüşüm süreci, karmaşık bir dizi müdahaleyi içerir ve kamu yönetimi reformu şimdiden bazı sektörel programların bir özelliği olmuştur."* (Commission of the European Communities, 1995a: 67) ifadeleri bu durumu kanıtlar niteliktedir.

PHARE programı ile kamu yönetimi alanına yönlendirilen destekler[170] yerel ve bölgesel yönetim ve merkezi hükümet olmak üzere iki düzeydedir. Bu desteklerin gerekli bir parçası olarak, tüm ulusal programların SIGMA ile birlikte çalışması gerektiği vurgulanmaktadır (Commission of the European Communities, 1995a: 67) AB dönemin ruhuyla paralel biçimde bir kamu yönetimi reformu önermiştir. Ancak kamu yönetimi reformunun; merkezi hükümet reformu, kamu maliyesi ve bütçesi, kamu hizmetlerinin yerinden yönetimi, yönetim sistemleri reformu, personel reformu ve eğitim gibi temel konuları ele alması nedeniyle, yıllar boyunca sürekli destek gerektiren yavaş bir süreç olduğu da vurgulanmaktadır (Commission of the European Communities, 1995a: 68).

İdari kapasite konusunda sıkça karşılaşılan "bürokratik özerklik" kavramına atıfla, kamu yönetimi reform sürecinin siyasi kaprislere açık, hatta kimi durumlarda siyasi irade eksikliği gibi nedenlerle yavaşlamış veya ertelenmiş olabileceği üzerinde durulan konulardan bir diğeridir (Commission of the European Communities, 1995a: 68). AB, bu

[170] Burada Türkiye ile ilgili bir durum dikkat çekicidir. Öyle ki bu program dahilinde küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ) için Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ve G 24 ülkeleri arasında yardım konusunda iş birliği yapılmaktadır. "Dolayısıyla Avusturya, Finlandiya, ABD ve Türkiye dahil olmak üzere on iki G-24 donörü bu program kapsamında eş finansmanlı projelere sahiptir." (Commission of the European Communities, 1995: 71).

program ile kamu yönetimi reformunu desteklemesinin altında, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin idari kapasitelerinin güçlendirilmesi ve gelecek yıllarda kamu hizmeti için tatmin edici istihdam koşullarının yaratılması amacı olduğunu ifade etmektedir. Bu destekleri sağlarken, merkezi idarelerin kararlaştırılan zaman çerçeveleri içinde politikalar oluşturma, yönetme, mevzuata yakınlaştırma ve etkili ve verimli bir şekilde uygulama becerisi esas olacağı belirtilmektedir (Commission of the European Communities, 1995a: 68).

AB, halk sağlığı alanındaki eylem çerçevesi bağlamında sağlığın izlenmesine ilişkin bir Topluluk eylemi programının kabul edilmesi konusunda yayınladığı bir belgede idari kapasite üzerine yapılan yorum dikkat çekicidir. *"Topluluk düzeyinde yüksek kaliteli analiz yürütme ve çeşitli istek ve sorgulara zamanında yanıt verme yeteneğine sahip uygun bir idari kapasitenin daha da geliştirilmesini gerektirecektir."* (Commission of the European Communities, 1995b: 19).

Daha önce BM'nin idari kapasite konusunda başlattığı bilgi boşluğunu doldurma faaliyetleri, AB içinde PHARE programı yardımıyla gerçekleştirildi. Bu durumda program, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimi reform sürecinde, idari kapasitelerini nasıl güçlendirecekleri konusunda bilgi sağlayarak desteklemektedir. Program bu reform çabalarını çeşitli program ve politikaları destekleyerek gösterdi. Bu duruma örnek olarak: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ile birlikte oluşturulan bir program olan yönetişim ve yönetimde iyileştirme desteği (SIGMA), hukuk sistemlerinde reform,[171]kurum inşası[172]ve bilgi teknolojilerinin geliştirilmesi verilebilir (European Commission, 1995: 10).

[171] Bu reformların arasında*" medeni ve ceza kanunları ve prosedürlerinin hazırlanması, hakimlerin eğitimi, Adalet Bakanlıkları ve kovuşturma sistemlerinde reform, polisin eğitimi"* yer almaktadır (European Commission, 1995: 10).

[172] *"Kurum inşası içerisinde stratejilerin geliştirilmesi, kamu hizmeti politikası ve eğitimi, merkezi idarenin yeniden yapılandırılması ve daha iyi duruma getirilmesi, yerinden yönetim politikası ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi sayılabilir."* (European Commission, 1995: 10).

1994 yılı itibariyle PHARE programına yeni bir rol tanımlanmaktadır. Bu rol *"sağlamlaştırma ve bütünleştirme"* olarak ifade edilmektedir. Bu rolün idari, siyasi ve ekonomik reformlar aracılığıyla gerçekleştirilebileceği vurgulanmaktadır. Bu reformların sağlamlaştırılması için iki temel odak bulunmaktadır. İlki, piyasa odaklı bir sistemi yönetebilmek ve düzenlemek için devletin her düzeyindeki kapasitenin geliştirilmesi gerekmektedir. Reformun pekiştirilmesiyle ilgili ikinci odak ise, yatırım desteğidir.[173] Program her iki odak için devletleri yeni kurumlar oluşturmaları, yeni mevzuat ve stratejiler geliştirme ve uygulamaları gibi konularda desteklemektedir (European Commission, 1995: 10).

Ayrıca PHARE programının uygulanması noktasında aday ülkelerin idari kapasitelerinin düşük olduğu kabulüyle Program Yönetim Birimleri (PMUs), kurulmuştur. Bu birimler, programın ilgili aday ülkelerde yürütülmesiyle ilgilenmektedir. Program vasıtasıyla bu birimlere teknik yardım sağlanmıştır. Bu birimlerin haricinde her ülkede PHARE programının hükümet politikalarına tam entegrasyonu için bir Program Yetkilendirme Görevlisi (PAO)[174] vardır.

Topluluk dış yardımını alan devletler genellikle aldıkları fonların yönetimine katılırlar, ancak yerelleşme derecesi ve kullanılan prosedürler bir programdan diğerine önemli ölçüde değişebilmektedir. Bu durum PHARE programı özelinde merkezi olmayan uygulama sistemleri ve merkezi prosedürler olmak üzere iki şekildedir (European Court of Auditors, 1997: 5). "PHARE ülkelerinin muhasebe uygulamalarında ve kamu alımlarında yalnızca sınırlı bir şeffaflık geleneğine sahip olduğu" (European Court of

[173] *"Artık birçok ülke, kamu teşebbüslerinin yeniden yapılandırılması ve özel teşebbüsün gelişmesi için gerekli koşulların oluşturulması açısından dönüşüm sürecinin temellerini tamamlarken, ekonomik kalkınmanın ivmesini sürdürmek için yatırım sağlama veya çekme ihtiyacı artmaktadır."*(European Commission, 1995: 10).

[174] Komisyon tarafından ilk kez 1990 yılında yayınlanan operasyonel yönergeler, PAO'ları-Finansman Mutabakat Zaptının hükümlerine, ekonomi ve maliyet etkinliği dahil olmak üzere-sağlam mali yönetim ilkelerine uygun olarak proje banka hesaplarının, avansların ve daha genel olarak projenin düzgün ve zamanında uygulanmasının sağlanmasından ve özellikle Topluluk tarafından sağlanan fonların kullanılmasından sorumlu tutmaktadır (European Court of Auditors, 1997: 11).

Auditors, 1997: 11) ifadeleriyle AB, aday olan ülkelerin bürokratik özerklik konusunda eksik olduğunu belirtmektedir. Bu durum, bürokratik özerkliğin idari kapasite için gerekli bir kavram olduğunu gündeme getirmektedir.

AB aday ülkeler için Katılım Ortaklıkları oluşturulması gerektiğini ifade etmektedir. Her Katılım Ortaklığı, *"siyasi ve ekonomik kriterler ve bir üye devlete düşen yükümlülükler açısından katılım hazırlıklarının üzerinde yoğunlaşması gereken öncelikler ve başvuran her devletin bu süreçte belirlenen öncelikleri uygulamasına yardımcı olacak mali kaynaklar"* açısından tek bir çerçeve sağlayacaktır (Council of the European Union, 1998: 2). Bu bağlamda aday ülkeler için oluşturulan Katılım Ortaklığı belgelerinde, idari kapasite kavramıyla kısa dönem ve orta vadedeki öncelikler ve hedefler olmak üzere iki farklı şekilde karşılaşılmaktadır. Kısa vadeli olan önceliklerde kurumsal ve idari kapasitenin güçlendirilmesi *"bankacılık denetimi, menkul kıymetler ve sigortacılık sektörlerinde kapasitenin geliştirilmesi, iç mali kontrol, çevre, tarım, bitki sağlığının güçlendirilmesi, özellikle dış sınırlardaki tesislerle ilgili olarak, bölgesel ve yapısal politika için gerekli yapıların kurulması"* (European Commission, 1999a: 14) gibi durumlarla ilişkili olarak görülmektedir.

Orta vadeli öncelik ve hedefler içinde düzenlenen idari kapasitenin güçlendirilmesi ise öncelikle *"kamu yönetiminin modernizasyonu"* ile ilişkili görülmektedir. Öyle ki *"kamu yönetimi modernizasyon politikasına devam edilmesi, yargı sisteminin işleyişinin iyileştirilmesi, müktesebatı uygulamaya hazır olunmasını sağlamak için gümrük ve vergi idarelerinin mali kontrol kapasitesi reformunun uyumlaştırılmasının tamamlanması ve gıda kontrol idaresinin güçlendirilmesi"* gibi hedeflere yer verilmektedir (European Commission, 1999a: 14-15). Ancak bu hedefler kamu yönetimi, kamu personeli ve kamu yönetimi reformu gibi konularda kimi ülkelerde kısa vadeli önceliklerde yer alırken, kimi ülkelerde orta vadeli hedefler arasında, kimi

ülkelerde ise her iki dönemde de yer almaktadır (Commission of the European Communities, 1998b).

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için idari kapasitenin güçlendirilmesi sürecinde vurgu yapılan konulardan en önemlisi kamu yönetimi olarak öne çıkmaktadır. Her ne kadar öncelikli hedeflerin ekonomik ve siyasi kriterler üzerine yoğunlaştığı görülse de kamu yönetiminin dönüşümü ana amaç olarak göze çarpmaktadır (Commission of the European Communities, 1998b; Akdoğan, 2008). Ayrıca kamu yönetimi içinde kamu personeli, personelin eğitimi, personelin hakları ve personelin tabi olduğu hukuki düzenlemeler de idari kapasitenin güçlendirilmesi yönünde çeşitli düzenlemelere konu olması gerektiği yönünde vurgu yapılmaktadır (European Commission, 1999a; Commission of the European Communities, 1998a).

AB'nin hem aynı yıllarda hem de farklı yıllarda yayınlamış olduğu ilerleme raporlarından birinde daha önce *"kurumsal ve idari kapasitenin güçlendirilmesi"* (Commission of the European Communities, 1998b: 12) olarak yer alan ifade, yerini "Avrupa Birliği fonlarının[175] yönetimi ve kontrolü dahil olmak üzere idari ve adli kapasitenin güçlendirilmesi" (Council of the European Union, 1999: 58) ifadelerine bırakmaktadır. Başka bir raporda ise *"İdari ve adli kapasite: müktesebatın uygulanması için kilit alanlar"* başlığında yer almaktadır (Commission of the European Communities, 1998a: 39). Ancak bu şekilde bir kullanımın ve değişimin sebebi net olarak açıklanmamaktadır.

İlginçtir ki bu başlıklardan birinde kısa vadeli öncelik olarak *"devlet idaresinin reformu için bir program kabul etmek ve uygulamak"* ifadeleri vurgulanmaktadır. Ayrıca orta vadeli hedefler arasında ise, *"yeterli personel, eğitim ve ekipman sağlanması yoluyla*

[175] Bu fonlar; Phare: "Action plan for coordinated aid to Poland and Hungary", ISPA: "Instrument for Structural Policies for Pre-Accession" ve Sapard: "Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development" olarak ifade edilmektedir (Council of the European Union, 1999: 58).

kamu mali kontrol işlevlerini güçlendirmek, yargı reformunun tamamlanması ve istatistiksel kapasiteleri güçlendirmek" yer almaktadır (Council of the European Union, 1999: 60). 1998 de yayınlanan raporlarda idari kapasite kavramının uygulama alanı olarak belirlenen alanların sayısı 2001 yılına gelindiğinde azalmaktadır. Bu durum iki şekilde yorumlanabilir, birincisi ülkelerin üyeliğe yaklaştığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir. İkincisi ise, AB'nin kavramı ortaya attığı 1993 yılından beri kavramın geliştirilmesi ve açıklanmasına gerekli önemi vermeyişi dolayısıyla farklı zamanlarda farklı anlamlara karşılık gelebildiği gibi, aynı belgelerde dahi birçok farklı anlama karşılık gelebilmektedir. Örneğin, idari kapasite kavramı yerini bazı durumlarda *"idari yapıların etkililiği"* (Council of the European Union, 2001: 26), *"idari yapıların güçlendirilmesi"* (Council of the European Union, 2001: 23,24) veya *"idari yapıların geliştirilmesi"* (Council of the European Union, 2001: 23) kavramlarına bırakmaktadır.

Aday ülkelerin her birinin katılım yolunda kaydettiği ilerlemeye ilişkin Avrupa Komisyonu Strateji Belgesi ve Raporu 2002 yılında yayınlandı. Bu belgede aday olan on ülkenin 2004 yılı itibariyle üyelik kriterlerini yerine getirmiş olacağı ve 1 Mayıs 2004'te AB'ye katılacağı değerlendirilmektedir (Commision of the European Communities, 2003: 3). Her aday ülke için üyelik hazırlıklarına ilişkin kapsamlı izleme raporları hazırlandı. Bu raporlarda *"katılım müzakerelerinden kaynaklanan taahhütler ve gereklilikler"* üzerine açılan başlıkla idari ve adli kapasite alt başlığında sırasıyla kamu yönetimi, adli kapasite ve yolsuzlukla mücadele önlemleri olmak üzere üç başlık bulunmaktadır.

AB genişleme süreci halihazırda devam eden bir yapıya sahiptir. Aday statüsünde olan ülkeler[176] için yayınlanan strateji belgelerinde idari kapasite özellikle kamu yönetimi

[176] AB tarafından 2022 yılında genişleme sürecine dahil olan aday ülke olarak Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Kosova, Kuzey Makedonya, Sırbistan ve Türkiye sayılmaktadır (https://www.ab.gov.tr/siteimages/resimler/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20

reformu sürecinin en önemli *esası* olarak nitelenmektedir (European Commission, 2021: 6; European Commission, 2022: 20). *"Katılım sürecinin esasları"* arasında yer verilen çeşitli reformlar arasında kamu yönetiminin modernleştirilmesi-diğer bir ifadeyle kamu yönetimi reformu- için yeterli düzeyde bir idari kapasiteye ihtiyaç duyulmaktadır. Öyle ki *"İdari kapasitenin geliştirilmesi, devletin işlevlerinin yerine getirilmesi, stratejik altyapıya yönelik temel yatırımların planlanması ve yürütülmesi ve AB müktesebatına uyumun güçlendirilmesi için esas olacaktır."* (European Commission, 2022: 20) ifadeleri dikkat çekicidir.

AB için idari kapasite, politikleşme, liyakate dayalı olmayan yönetimler, politika oluşturma kapasitesinin düşüklüğü ve hesap verebilirliğin olmadığı kamu yönetimi sistemlerinde endişe yaratan bir durum olarak değerlendirilmektedir. Adaylık sürecinde kamu yönetiminin etkinliği oluşturulan politikaların izlenmesinin iyileştirilmesiyle pozitif ilişkili olarak ifade edilmektedir (European Commission, 2022: 20). Daha önce vurgulanan YKİ'ye ait kavramlarla üyelik sürecinde kamu yönetiminin sahip olması gereken nitelikler tekrar sıralanmaktadır. Örneğin kamu yönetiminin rasyonel bir şekilde örgütlenmesi, etkin, verimli, şeffaf ve bütünlük içinde hareket edebilmesi hesap verebilir olması ile ilişkili kabul edilmektedir. Ayrıca idari kapasitenin düşük olması adil ve rekabete dayalı bir ücretlendirmeye tabi, işe alımdan yükselme ve işten çıkarma süreçlerinde liyakate dayalı, nitelikli personel eksikliği ile ilişkilidir. Aday ülkelerin her birinin profesyonel ve istikrarlı bir kamu yönetimi için siyasi kayırma ile mücadele etmesi gerektiği sıklıkla vurgulanmaktadır (European Commission, 2022: 20-21).

Kamu mali yönetimi üzerine yapılacak reformlarla, hesap verebilir ve sağlam bir kamu mali sistemi oluşturulması devlet maliyesinin sürdürülebilirliği için önemli olarak

Policy-v3(1).pdf adresinden 06.02.2023 tarihinde erişim sağlandı). Ukrayna, Moldova ve Gürcistan'ın adaylık durumları halihazırda kesin olarak netleşmemiş olduğu için sayılmamaktadır.

kabul edilmektedir. Ayrıca kamu yatırımlarının planlanması ve yönetimi için kapsamlı etkili ve şeffaf bir sistemin kurulması gerekmektedir. Yönetsel hesap verebilirlik ve kamu iç kontrollerinin adaylık sürecinde yavaş ilerleme kaydedilen bir alan olduğu vurgulanmaktadır (European Commission, 2022: 21-22).

AB, tıpkı daha önce BM'nin yaptığı gibi, idari reform ve kapasite geliştirme konusunda aday ülkelere istatistik sistemlerinin geliştirilmesi için yardım sağlamaktadır (European Commission, 1995: 49). Bu nedenle istatistiki veri üretme kapasitesinin her aday ülke için artırılması gerektiği vurgusu tekrarlanmaktadır. Bu durumun mesleki bağımsızlık, tarafsızlık, güvenilirlik, şeffaflık ve gizliliğe dayalı olarak yapılması gerekmektedir. Her aday ülkenin ilerleme kaydetmesi gereken belirli bir sektör, hükümet mali istatistikleri de dahil olmak üzere makro ekonomik istatistiklerdir. Ayrıca bölgesel ve yerel yönetimlerin AB uyum sürecinde kilit bir rolü olduğu vurgulanmaktadır. Aday ülke hükümetlerinin, kuralların, prosedürlerin, standartların ve insan kaynakları yönetiminin tüm düzeylerde kamu yönetiminde tutarlı bir şekilde uygulanması için merkezi, bölgesel ve yerel otoriteler arasında dengeyi sağlaması gerekmektedir (European Commission, 2022: 21-22).

AB'nin 2013 yılında genişleme üzerine yayınladığı belgede, Kopenhag Kriterleri ile ilgili olarak *"bu kriterlerin AB'nin üzerine kurulduğu değerlerden oluştuğu"* yönündeki yorumu ilgi çekicidir. Bu değerler ise, *"demokrasi, hukukun üstünlüğü, temel haklara saygı ve işleyen bir piyasa ekonomisi"*dir. Bu değerlerin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin tarihsel dönüşümünü ve birliğe katılımını sağladığı vurgulanmaktadır (European Commission, 2013: 1). Genişleme sürecini toplumsal dönüşüm için önemli bir politika olarak değerlendiren AB'ye göre katılım sürecinin başarısı bağlılık, koşulluluk ve güvenilirlik gibi ilkelere[177] bağlıdır (European Commission, 2011: 2). Ayrıca AB,

[177] "Bu ilkelere bağlı kalınması için yabancı ve yerli yatırımı artırmak için hükümetlerin iş ortamını iyileştirmesi gerektiği daha önceki belgelerde de vurgulanmaktadır. Bu, kamu yönetiminin etkinliğinin ve

potansiyel aday ülkelerle aday ülkeleri de idari kapasiteleri açısından ayırmaktadır ve potansiyel aday ülkelerin idari kapasite açısından daha fazla yardıma ihtiyacı olduğunu ifade etmektedir (European Commission, 2013: 5).

4.1.1.2.Üyelik Sonrası Süreçte İdari Kapasite

İlgili aday ülkelerin üyeliklerinin kesinleşmesinden önce üye devletler tarafından yayınlanan bir belgede üyeliğe kabul edildikten sonra da idari kapasite geliştirilmesine ihtiyaç olduğu şu sözlerle vurgulanmaktadır: "Birlik, Topluluk mevzuatını uygulamak ve yürütmek için idari kapasitelerini geliştirmek ve güçlendirmek, aralarında en iyi uygulama alışverişini teşvik etmek için 2006 yılı sonuna kadar yeni üye devletlere "Geçiş Kolaylığı" olarak anılacak olan geçici mali yardım sağlayacaktır."(Member States, 2003: 44). Burada geçici mali yardımın sağlanacağı alanların, daha önceki yıllarda idari kapasitenin güçlendirilmesi için reform gereken alanlar olması dikkat çekicidir.[178]

"2003 yılında Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan Kapsamlı İzleme Raporları, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye katılımlarının ardından idari kapasiteye yatırım yapmaya devam etmek zorunda kalacaklarını açıkça ortaya koymaktadır." (European Commission, 2003: 3). Katılımdan bu yana, kamu hizmeti yine de AB'nin yeni Üye Devletlere yönelik politikasında yalnızca küçük bir rol oynamaktadır. Orta ve Doğu Avrupa'daki kamu hizmetleri, Avrupa Sosyal Fonu tarafından sağlanan mali kaynaklardan ve Avrupa Birliği Kamu Yönetimi Ağı bağlamında deneyim ve fikir

yargı bağımsızlığının artırılması, ticaretin önündeki gayri resmi engellerin kaldırılması ve hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi anlamına gelmektedir." (European Commission, 2010: 5).

[178] İlgili alanlar; *"Adalet ve içişleri (yargı sisteminin güçlendirilmesi, dış sınır kontrolleri, yolsuzlukla mücadele stratejisi, kolluk kuvvetlerinin güçlendirilmesi); Finansal kontrol; Toplulukların mali çıkarlarının korunması ve dolandırıcılıkla mücadele; Gümrük birliği dahil olmak üzere iç pazar, Çevre; Gıda güvenliği ile ilgili veterinerlik hizmetleri ve idari kapasite geliştirme; Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (IACS) dahil, tarım ve kırsal kalkınma için idari ve kontrol yapıları; Nükleer güvenlik (nükleer güvenlik yetkililerinin ve teknik destek kuruluşlarının yanı sıra kamu radyoaktif atık yönetimi kuruluşlarının etkinliğinin ve yeterliliğinin güçlendirilmesi); İstatistik; Komisyonun kapsamlı izleme raporunda belirlenen ve Yapısal Fonlar tarafından karşılanmayan ihtiyaçlara göre kamu yönetiminin güçlendirilmesidir"* (Member States, 2003: 44).

alışverişinden yararlanır, ancak bu araçların kullanımı belirli reform politikalarına veya koşullarına bağlı değildir. 2004 yılında AB'ye katılım, bu ülkeler için kamu hizmeti reformunun artık AB koşulluluğuna tabi olmadığı anlamına geliyordu. Sonuç olarak, kamu hizmetinin profesyonelleşmesine yapılan yatırım artık dış teşviklerden fayda sağlamayacak ve reform itici gücünün ülke içinde oluşturulması gerekecektir. (European Commission, 2003:9).

2003 yılında Avrupa Bölgeler Komitesi (CoR)[179] yayınladığı bir belgede, idari kapasitenin tüm aday ülkeler için en önemli görev olduğu vurgulanmaktadır (Committee of the Regions, 2003: 59). AB kurallarını yönetme, denetleme ve sürdürme kapasitesinin güçlendirilmesine ve geliştirilmesine sadece ulusal düzeyde değil, yerel ve bölgesel düzeyde de ihtiyaç vardır. Bu süreç aday ülkelerin hükümetleri, yerel ve bölgesel yetkilileri ve Komisyon arasında uzun dönemli bir iş birliği gerektirmektedir (Committee of the Regions, 2003: 60).

AB, genişlemeyi ortak ilkeler, politikalar ve kurumlar temelinde bir projenin paylaşılması olarak tanımlamaktadır. Bu projenin ilerlemesi ise AB'nin yeni üye olan devletleri hazmetme veya onlarla bütünleşme kapasitesine bağlıdır. Genişlemiş bir birliğin, karar verme sürecinin etkinliği için kurumsal reforma ihtiyacı vardır. Bir sonraki yeni üyenin Birliğe katılmaya hazır olması muhtemel olana kadar yeni bir kurumsal anlaşmaya varılmış olmalıdır (Commission of the European Communities, 2006: 17). Bu değerlendirmeler Bulgaristan ve Romanya'nın birliğe üye olarak kabul edilmesinden birkaç ay önce yapıldı. 2013 yılına kadar yeni üye kabul etmeyen birlik, bu yılda sadece Hırvatistan'ın üyeliğini kabul etti. Bu süreçte 2004 yılındaki genişlemeden itibaren kullanılan *"hazmetme veya bütünleşme kapasitesi"* kavramı sıkça kullanılmaktadır.

[179] Komite, üye devletlerin yerel ve bölgesel seçilmiş temsilcilerinden oluşan bir danışma organıdır (https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/cor_en adresinden 06.02.2023 tarihinde erişim sağlandı).

AB'nin 2022 yılı itibariyle üyeliğe kabul ettiği yeni ülke olmayışı nedeniyle, hazmetme kapasitesini ve genişleme için daha önce öngördüğü kurumsal reformları gerçekleştirmediği varsayılabilir. Yapılabilecek diğer yorum ise ileride yeni ülkelerin üyeliğe kabul edilip edilmeyeceği net değildir. AB'nin de belirttiği gibi:

> "Şu anda, büyük bir ülke grubunun gelecekte aynı anda katılması pek olası görünmüyor. Adaylar ve potansiyel adaylar, siyasi ve ekonomik gelişme ve idari kapasite açısından önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Katılım öncesi hazırlıkların mevcut durumu göz önüne alındığında, orta ila uzun vadede başka katılımların gerçekleşmesi muhtemeldir." (Commission of the European Communities, 2006: 18).

Aday ülkelere üyelik öncesi koşul olarak sunulan idari kapasite kavramı üzerine tanımlama yapmaktan kaçınan AB'nin, hazmetme kapasitesi olarak kullandığı kavramı açık bir biçimde tanımlamış olması şaşırtıcıdır. *"Hazmetme kapasitesi, AB'nin Antlaşmalar tarafından belirlenen siyasi ve politik hedefleri tehlikeye atmadan, belirli bir anda veya belirli bir dönemde yeni üyeler alıp alamayacağı ile ilgilidir."* (Commission of the European Communities, 2006: 17). İşlevsel bir kavram olarak görülen hazmetme kapasitesi, AB politikalarının ve kurumlarının gelişimi ve başvuranların iyi hazırlanmış üye devletlere dönüşmesi ile belirlenmektedir (Commission of the European Communities, 2006: 17).

AB'nin genişleme sürecinde bu entegrasyondaki ivmeyi sürdürme kapasitesinin üç ana bileşeni vardır. Bunlar sırasıyla *"kurumlar, yani birlik kurumlarının etkili bir şekilde hareket etmeye devam etmesinin sağlanmasıdır. İkinci olarak ortak politikalar ve son olarak bütçesinin hedefleriyle ve mali kaynaklarıyla orantılı olmasının sağlanmasıdır"* (Commission of the European Communities, 2005: 3; 2006: 20). Uzun yıllar boyunca devam eden genişleme sürecinde AB, çok farklı ülkeleri başarıyla özümsedi. Diktatörlüklerin düşüşü, komünizmin çöküşü ve küreselleşmenin yükselişi

gibi yeni koşullara politikalarını ve kurumlarını geliştirerek yanıt vermektedir (Commission of the European Communities, 2005: 3).

2004 yılı itibariyle üye olan devletlerin birliğin hazmetme kapasitesi üzerindeki etkisini değerlendiren AB, bu devletlerin mevzuata "mükemmel uyum" sağladığını vurgulamaktadır. Yeni üyelerin kurumların aktif işleyişi ve karar almasında etkin bir rol oynadığı ayrıca belirtilmektedir. 10 yıl boyunca genişleme üzerine yapılan hazırlıkların özellikle ekonomik anlamda ilgili ülkelerin katılımının önemli düzeyde olumlu etkisi olduğu yönünde bir çıkarım yapılmaktadır (Commission of the European Communities, 2006: 20).

5. EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATI (OECD) AÇISINDAN İDARİ KAPASİTE

OECD ve idari kapasite arasındaki ilişki AB ile ortaklaşa yürüttüğü SIGMA programı üzerinden ele alınmaktadır. Bu nedenle bu başlık iki alt başlık olarak kurgulanmaktadır. Bunlardan birincisi üyelik sürecini halihazırda tamamlamış olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyelik sürecidir. İkinci başlık ise Batı Balkan ülkelerinin halen devam etmekte olan adaylık süreçlerini içermektedir.

5.1. Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Adaylık Sürecinde SIGMA Belgelerinde İdari Kapasite Odağı

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'nın yeniden inşası için oluşturulan Marshall Planı çerçevesinde sağlanan yardımların yönetimi için kurulan Avrupa Ekonomik İş birliği Teşkilatı (OEEC), OECD'nin öncüsüdür. 1961 yılı itibariyle bugünkü yapısıyla faaliyete başlayan OECD, günümüzde 38 üye ülkeden oluşmaktadır. Teşkilat amacını "Hükümetlere dayanıklı, kapsayıcı ve sürdürülebilir büyümeyi destekleyen politikalar konusunda tavsiyelerde bulunarak dünya çapında daha fazla refah sağlamak"

(OECD,2020: 3) olarak ifade etmektedir. Çalışma biçimi olarak farklı uygulamalar benimsenmiştir. Bunlardan ilki daha iyi politikaların üretilebilmesi için karşılaştırmalı sosyo-ekonomik veri ve analizler ile bilgi ve tavsiye üretmektir. İkincisi politika yapıcıları ve politika şekillendiricileri deneyimlerini paylaşmak, fikir alışverişinde bulunmak için bir araya getirmektir. Sonuncusu ise uluslararası kabul görmüş standartlar geliştirip uygulayarak ortak hedeflere ulaşmak için iş birliği ve politika tavsiyesi sağlamaktır (OECD, 2020: 4).

Örgüt, sadece üye ülkeleri ile değil farklı uluslararası örgütler ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği halindedir. Tezin konusu itibariyle OECD, AB ile yapmış olduğu iş birliği çerçevesinde ele alınmaktadır. İdari kapasite kriterinin çerçevesinin çizilmesi için yapılan bu iş birliği sayesinde kavrama dair belirli düzeyde bir şekillenme söz konusu olmaktadır. Örgütün çalıştığı konular arasında kamu yönetimi/yönetişimi yer almaktadır. Bu bağlamda idari kapasite için öncelikle SIGMA[180] programı çerçevesinde bir inceleme yapılmaktadır. Daha sonra OECD'nin kamu yönetimi çerçevesinde idari kapasite kavramı için yaptığı değerlendirmeler ele alınmaktadır.

SIGMA, programına AB ile ilgili başlıkta kısaca değinilmişti. Hatırlatmak gerekirse, açılımı "Yönetişim ve Yönetimde İyileştirme Desteği" olan bu program, AB ile OECD ortak girişimidir. Programın temel amacı, kamu yönetişim sistemleri ve kamu yönetimlerinin kapasitelerinin güçlendirilmesidir. Bu bağlamda, sosyo-ekonomik kalkınmayı desteklemek için kamu yönetimi reformlarının tasarımı ve uygulanmasında iyileştirmeleri desteklemektedir (OECD).[181] Program çerçevesinde ortak çalışılan AB

[180] 1992 yılında kurulan SIGMA, OECD'nin Kamu Yönetimi Hizmeti (PUMA) bünyesinde faaliyet göstermektedir. PUMA, OECD ülkelerindeki politika yapıcılara kamu yönetimi hakkında bilgi ve uzman analizi sağlayan ve kamu sektörü yöneticileri arasında iletişim ve deneyim alışverişini kolaylaştıran bir oluşumdur (OECD, 1995: 3).

[181] https://www.sigmaweb.org/ourexpertise/ adresinden 18.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.

aday ülkelerinin[182] kamu yönetişim sistemlerinin iyileştirilmesi "küresel ekonomiyle birleşme, hukukun üstünlüğü ve istikrar" için gerekli ve önemlidir (OECD).[183]

Bu program çerçevesinde *"yönetişim sistemleri ve kurumları; yasal çerçeveler; reform stratejileri ve eylem planları ve reform uygulamasındaki ilerlemeler"* incelenmektedir. Ayrıca bu ilerlemeler sonucunda *"yasaların ve idari düzenlemelerin iyileştirilmesine yönelik öneriler; uygulamayı desteklemek için metodolojiler ve araçlar; reformların tasarımı ve önceliklendirilmesi konusunda tavsiyeler; farklı ülkelerden iyi uygulama örnekleri paylaşma; politika belgeleri ve çok ülkeli karşılaştırmalı çalışmalar"* oluşturulmaktadır (OECD).[184] Program, "OECD ve AB'nin istikrar, refah, güvenlik ve demokrasi oluşturma misyonunu, politik ve sosyo-ekonomik reformları teşvik ederek desteklemektedir" (OECD).[185]

SIGMA programının ilk belgesi Orta ve Doğru Avrupa ülkeleri için üst düzey bürokrasi için bir tanıtım niteliği taşımaktaydı. 1995 yılında yayınlanan bu belgede programın faaliyet alanları şu şekilde tanımlanmaktadır: *"Kamu kurumlarında reform, Politika oluşturma yönetimi, Harcama yönetimi, Kamu hizmeti yönetimi, İdari gözetim ve Bilgi hizmetleri."* (OECD, 1995a: 3). İlk belgenin üst düzey bürokratlar için hazırlanmış olmasındaki etken "*idarede profesyonelliğin artırılması ve bir bütün olarak idari reform için üst düzey bürokratların çok önemli olmasıdır"* (OECD, 1995a: 5). İdari pozisyonlarda politik etkilerden uzak bir şekilde istihdam yapılabilmesi için bir üst yönetim hizmetinin kurulması dengeleyici bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca

[182] Programın kapsamı aday ülkelerden, AB ile daha yakın ilişkiler kurmak isteyen ve komşu ülkeler olarak adlandırılan Cezayir, Ermenistan, Azerbaycan, Mısır, Gürcistan, Ürdün, Lübnan, Moldova, Fas, Tunus ve Ukrayna gibi ülkelerle iş birliğini de içermektedir. Ancak tez kapsamında AB adaylık sürecindeki ülkeler için yapılan değerlendirmeler dikkate alınacaktır.
[183] https://www.sigmaweb.org/ourexpertise/working-together.htm adresinden 18.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[184] https://www.sigmaweb.org/ourexpertise/working-together.htm adresinden 18.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[185] https://www.sigmaweb.org/countries/ adresinden 18.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.

AB'ye aday olan bu ülkelerde henüz memuriyet mevzuatının olmayışı da bu belgenin oluşturulmasında bir etkendir (OECD, 1995a: 5).

İdarenin etkinliği ve niteliği için önemli kabul edilen üst düzey bürokratik yapının iyi bir şekilde örgütlenmesi gerekmektedir. Özellikle geçiş ülkeleri olarak ifade edilen ilgili ülkelerde politik baskıdan uzak, gerekli uzmanlığa sahip bir bürokratik yapı oluşturulması çok önemlidir (OECD, 1995a: 7; 1996c: 5). İlgili aday ülkelerin Sovyetler Birliği geçmişi nedeniyle politik baskıdan uzak bir kamu yönetimi örgütlenmesinin olmayışı bu belgenin üretilmesinde önemli bir sebeptir (OECD, 1995a: 8). Çok partili sistemlerin veya parlamenter sistemlerin benimsenmiş olması miras olarak aldıkları kamu yönetimi yapılarını değiştirmemektedir (OECD, 1995a: 8). Programda ilk olarak düzenlenen belgenin personel üzerine olması AB'nin aday ülkelerin kamu yönetimi yapısında önceliği bürokratik özerklik kavramına verdiğinin bir göstergesidir.

Bürokratik özerklik idari kapasitenin geliştirilmesi için önemli göstergelerden biri olarak daha önce ifade edilmişti. Bu bağlamda ilgili aday ülkelerin demokratik bütünleşme süreçlerinde önemli bir görev üstlenen kamu yönetimi yapısının siyasal baskılardan uzak bir şekilde örgütlenmesi önem arz etmekteydi. Bu bağlamda SIGMA vasıtasıyla AB, bu ülkelere çeşitli tavsiyelerde bulunarak kamu yönetimi reformunu gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Bahsi geçen ilk belgede idari kapasite kavramına yetenek, yeterlik ve nitelik olarak vurgu yapıldığı gözlemlenmektedir. Öyle ki üst düzey bir yönetim sisteminin kurulmasıyla *"merkezi hükümet işlerinde ve karar vermede kaliteyi ve verimliliği artırmak"* ve *"üst düzey bürokratların yeterliliklerini artırmak"* gibi ifadeler bu durumu desteklemektedir (OECD, 1995a: 26). Ayrıca yönetsel kontroller konusunda iyi örneklerin incelendiği başka bir SIGMA belgesi kurumların ve kişilerin yetenekleri üzerinde durmaktadır (OECD, 1996b: 135, 146, 99).

SIGMA programı çerçevesinde ilgili aday ülkelerde hem siyasi hem de idari olarak çeşitli düzenlemeler için tavsiyeler ve bilgiler yayınlanmaktadır. Örneğin 2 numaralı SIGMA belgesinde Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ve Baltık ülkeleri için geçiş sürecinin aracı olarak anayasa, güçler dengesi ve referandum üzerine bilgiler verilmektedir (OECD, 1995b). Burada devletin idari kapasitesinin etkili işleyen politik kurumların varlığıyla ilişkisi vurgulanmaktadır. Ayrıca başka bir belgede Avrupa bütünleşmesi bağlamında uluslararası politika yapımına yönelik olarak *"ulusal politika koordinasyonu yönetme kapasiteleri"* (Metcalfe, 1996: 29) üzerine inceleme ve değerlendirmeler yapılmaktadır.

1996 yılında yayınlanan 3 numaralı SIGMA belgesi AB üyeliği ve adaylığı için kamu yönetiminin öneminin tekrar vurgulandığı bir belgedir. Buna göre *"AB üyeliği, kamu yönetimi üzerinde diğer herhangi bir uluslararası kuruluşa üyelikten çok daha büyük bir etkiye sahip olmaktadır. Bu, katılım tarihi ne olursa olsun- altı kurucu ülke için bile- tüm ülkeler için geçerlidir."* (OECD, 1996a: 12). Bu etkiye ilişkin yapılan diğer yorum ise "AB üyeliğinin hükümet ve idari davranış üzerinde ulusal kurumlardan çok daha büyük etkisi olduğudur." (OECD, 1996a: 14). Bu etkinin ilk genişleme sürecinden beri AT anlaşmalarının, üye devletlerin ulusal örgütlenmelerine kayıtsız kalması nedeniyle paradoksal olarak nitelenebileceği ifadeleri dikkat çekicidir (OECD, 1996a: 12). Ancak AT anlaşmasının 5. maddesinde *"her üye devletin anlaşmadan ve AB kurumları tarafından alınan kararlardan kaynaklanan yükümlülüklere uymak için gerekli tüm önlemleri almasını gerektirir ifadeleri, çalışma yöntemlerini ve gerekirse kamu idaresi yapılarını uyarlamak anlamına gelir."* (OECD, 1996a:12).

Aynı SIGMA belgesinde ayrıca üye devletlerin idareleri üzerindeki AB üyeliği etkisinin, *"nüfus ve bölgenin büyüklüğüne ve dolayısıyla kamu yönetiminin yanı sıra ülkedeki yasal ve teknik geleneklere bağlı olarak bir ülkeden diğerine değişiklik*

göstereceği" (OECD, 1996a: 12) yönündeki değerlendirme önemlidir. Bu nedenle adaylık sürecinde Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri kamu yönetimleri de çeşitli değişiklikler geçirecektir. Bu geçişin nasıl olacağı yönündeki belirsizlik devam ediyor olmasına rağmen *"Katılım için hazırlık süreci, mümkün olan en kısa sürede belirlenmesi gereken bir dizi adımı içermektedir. Uygulama, AB ile resmi müzakereleri bile beklemeden başlayabilir."* (OECD, 1996a: 13) ifadeleri çelişkilidir.

"Uluslararasılaşma için kamu personelinin eğitimi" üzerine olan bu belge, *"Avrupa idari kültürü"* (OECD, 1996a: 18) üzerine atıflarda bulunarak personelin eğitimi ve davranış ve tutum değişikliğinin bu bağlamda bir eğitimle gerçekleştirilebileceğini vurgulamaktadır.[186] Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetiminin siyasi ve ekonomik reformları yerine getirmek ve yönetmek için bir araç olarak geliştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle kamu bürokrasisi mensupları için geçerli olan bir mevzuat ve siyasi baskıdan bağımsız bir sistemin oluşturulması çok önemlidir (OECD, 1996c: 5). Ayrıca bu SIGMA belgesinde de sıklıkla bahsi geçen konu kamu personelinin yeterlilikleri ile kamu yönetiminin kalitesi arasındaki pozitif ilişkidir. Siyasi baskıdan uzak olma durumu sıklıkla vurgulanırken, aynı zamanda kamu personelinin hesap verebilir bir sistemde istihdam edilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır (OECD, 1996c: 5-6).

İdari kapasitenin AB üyeliği için yeni kurumsal örgütlenmeleri içerdiğini daha önce AB belgelerinin incelenmesinde ele alınmıştı. Bu bağlamda SIGMA belgeleri de yeni kurumsal örgütlenmelerin üyelik için bir gereklilik olduğunu vurgulamaktadır. 1989

[186] *"AB politikaları, hukuku ve kurumları hakkında farkındalık konusunda erken eğitim, konuların çoğunun, muhtemelen katılım müzakerelerine doğrudan dahil olacak ve ana odak noktası öncelikli ulusal çıkarlar olacak olan Avrupa meseleleri uzmanları tarafından ihmal edilmemesini sağlamak için gereklidir. Bu farkındalık, eğitim ihtiyaçlarının değerlendirilmesine, Avrupa entegrasyonundaki önceki deneyimlerden elde edilen eğitim stratejilerinin ve programlarının her ülkenin siyasi ve idari kültürlerinin yanı sıra belirli kurum modellerine uyarlanmasına yol açacaktır."* (OECD, 1996a: 14).

yılı itibariyle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde bağımsız parlamento denetimi için Sayıştay gibi yüksek denetim kurumlarının kurulması bu duruma bir örnektir (OECD, 1996d: 5). Ayrıca SIGMA belgelerinde *"ne SIGMA'nın ne de yazarların bu belgelerdeki tavsiyelerin ve bilgilerin doğrudan bir model olarak alınmasını istemedikleri, her ülkenin kendi idari kültürleri bağlamında uyum için yararlı fikirler bulabilecekleri örneklerin sunulmasının amaçlandığı"* (OECD, 1996d: 5; 1996a) vurgulanmaktadır. Bu durum hem ilgili aday ülkelerde yönetimde var olan SSCB geleneklerinin ortadan kaldırılmak istenmesiyle hem de "Avrupa kültürü" olarak vurguladıkları söylem ile çelişkili kabul edilebilir.

Tıpkı BM'nin kalkınma konusunun bilgisini oluşturmak amacıyla çeşitli konferanslar düzenlemesi ve projeler yürütmesi gibi AB de SIGMA programı aracılığıyla projeler üretmektedir. Böyle bir yöntem izlenmesinde ana sebeplerden biri SIGMA'nın kuruluş amaçlarından olan farklı ülkelerden gelen politika yapıcıları ve uygulayıcıları bir araya getirmektir. Örneğin kamu yönetimi reformu ve personel eğitimi üzerine yapılan bir projede SIGMA aday ülkelerin eğitim kapasitelerini geliştirmelerine, eğitimlerinin etkinliğini ve verimliliğini artırmalarına yardımcı olmak için ulusal eğitim sistemlerinin profillerini oluşturmak amaçlanmaktadır. Ayrıca oluşturulan bu profiller aracılığıyla aday ülkeler bağlamında karşılaştırmalı bilgi ağının geliştirilmesi ve bağışçılara ilgili ülkelerle ilgili ek bilgi sağlamak amaçlanmaktadır (OECD, 1997: 3).

Bu projede kamu yönetimi reform sürecinin önemli aşamalarından biri üyeliğin getirdiği baskılara uyum sağlama aşamasıdır. Bu durumda *"topluluk müktesebatının yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulan yasal uyum sağlayıcı araçların yanı sıra idari kapasiteler içinde önemli yasal, kurumsal ve prosedürel düzenlemeler yapılması gerekecektir."* (OECD, 1997: 14). Bu durum kamu yönetimi yapısı içinde sadece yeni kurumların oluşturulmasını değil, kamu personel sisteminde-personelin vatandaşa

davranış biçimleri de dahil olmak üzere- önemli değişiklikleri gerektirmektedir. Kamu personelinin yeni beceriler ve nitelikler edinmesi, profesyonelliğinin geliştirilmesi için hizmet içi eğitim gibi önemli eğitim araçları uygulaya geçirilmelidir. Bu süreçte bu ülkelerin ekonomik durumunun kamu yönetiminde hızlı değişimler gerektirmesi ve eğitim kaynaklarının sınırlı olması nedeniyle personelin yeni görevlerini yerine getirmesini sağlayacak etkili ve verimli bir eğitim sistemi sağlaması önemlidir (OECD, 1997: 3).

"Profesyonel ve verimli bir kamu hizmetinin geliştirilmesi, temel bir yasal çerçeve, geniş bir siyasi destek ve genel bir reform stratejisi dahilinde kapsamlı bir insan kaynakları yönetim sistemi dahil olmak üzere bir dizi koşula bağlıdır." (OECD, 1997: 5). Bahsi geçen bu koşulları karşılamak için, kamu personelinin kamu yönetimi reformunun gereklerini yerine getirebilmesi yeni nitelikler ve yetenekler kazanmaları gerekmektedir. Bu durumda kamu görevlileri için iyi bir eğitim sisteminin varlığı çok önemlidir (OECD, 1997: 5). SIGMA programı çerçevesinde iki yıl süren bu proje, kamu personeli eğitimi, niteliği ve yetenekleri ile kamu yönetimi reformu arasındaki ilişkininin önemini vurgulamaktadır.

1998 yılında yayınlanan 23 numaralı SIGMA belgesinde idari kapasitenin hem AB üyesi devletler hem de AB üyesi olacak olan devletler için *"üyelik yükümlülüklerini üstlenmeye hazır olma için çok önemli bir bileşen"* (OECD, 1998a: 10) olduğu vurgulanmaktadır. İdari kapasitenin ayırt edici iki yönü olduğu ifade edilmektedir. Bunlardan ilki, her aday ülkenin katılım sürecini hazırlama, eşgüdümleme ve yürütme kapasitesidir. İkincisi ise, topluluk müktesebatını uygulama ve birlik içinde sürekli olarak etkin bir şekilde faaliyet gösterebilme kapasitesidir (OECD, 1998a: 10). Bu nedenle kamu yönetiminin rolü ve önemi tekrar vurgulanmaktadır. Kamu yönetimi *"yalnızca kurumsal ve diğer hükümet mekanizmalarıyla bağlantılı olduğu için değil, aynı zamanda farklı*

idari kültürlerin gerçek pratik, teknik ve estetik bir yakınsaması" (OECD, 1998a: 4) olması nedeniyle kilit bir roldedir. Bu süreçte kamu yönetiminin başarılı sonuçlara ulaşmasını ise "kamu yönetimi reformu"nun sağlayacağına dikkat çekilmektedir (OECD, 1998a: 4).

Kamu yönetimi reformunun içeriğine, *"yeni bölgelerin oluşturulması, birinci dereceden yerel yönetimlerin birleştirilmesi gibi ülkelerin idari haritasını değiştiren küresel müdahaleler, ombudsman gibi vatandaşların hizmetinde olan yeni kurumlar; bürokratik katı yapı ve süreçleri esnekleştiren değişiklikler"* (OECD, 1998a: 5) dahildir. Kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmesinde ise idarede görev alan personelin niteliğinin yükseltilmesi ile yakın ilişkili olduğu vurgulanmaktadır (OECD, 1998a: 5).

İdari kapasitenin üyelik öncesi ve sonrası için çok önemli olduğunun vurgulandığı bu belgede, adaylık sürecinin merkezi bir unsuru olarak kurum inşası vurgulanmaktadır. Kurum inşasının iki boyutu olduğu bunlardan ilkinin AB ile ilgili işlerin koordinasyonu ve mevzuatın uyumlulaştırılmasının tamamlanmasıdır. İkincisi müktesebatı uygulama sorumluluğu olan personel ve örgütlenmenin geliştirilmesidir (OECD, 1998a: 11). Kurumların ve kurumsal geleneklerin oluşturulması zaman alan bir süreçtir. Bu süreçte kamu yönetiminde süreklilik ve istikrar esas olmalıdır. Siyasi olarak gerçekleşen değişikliklerin kamu yönetimini özellikle katılım süreciyle ilgili kurumlar ve personel bağlamında etkilememesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu konuda çalışan kişiler ve kurumlar süreç içinde bir "kurumsal hafıza"nın parçası olmaktadır. Bu durum siyasi değişikliklerle kaybedilemeyecek kadar önemlidir (OECD, 1998a: 12).

İdari kapasite kavramının teorik gelişim sürecinde kamu politikası uygulama sürecinde boşluk/açık olması durumu daha önce ifade edildi. OECD'nin hazırladığı SIGMA belgelerinden birinde bu durum uygulama boşluğu kavramıyla vurgulanmaktadır. Uygulama boşluğu, yasal normlarla AB standartlarına göre uygulama

kapasitesi arasındaki boşluk olarak ifade edilmektedir. Buna göre aday ülkelerde beliren uygulama boşlukları iki sebepten önemli kabul edilmektedir (OECD, 1998b: 5-6):

> *"Bunlardan ilki, üye devletlerin başka bir üye devletteki idari başarısızlık kaynaklı olarak çeşitli risklere maruz kalıyor olmasıdır. Örneğin, bir ülke tarafından ihraç edilmek üzere onaylanan gıda maddelerinin, ithalatçı bir devletin pazarına sunulmasının ardından halk sağlığı riski oluşturduğunun keşfedilmesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir. İkincisi ise üye devletlerin ekonomik temsilcilerinin adil rekabet ve eşit koşulların sağlanması durumuyla siyasi ve adli araçlarla ilgilenmeleridir. Üreticilerinin AB çevre düzenlemelerinin uygulanmaması nedeniyle daha düşük fiyatlı mallar sunabilen devletlere karşı Avrupa Adalet Divanı'na yapılan itirazlar bu duruma örnektir."*

Bu uygulama açıklarının neden ortaya çıktığı sorusu akıllara gelince farklı ve birbiriyle ilişkili cevaplar mevcuttur. Örneğin yasal kurallar ve normların oluşturulması hızlı ve görece kolay bir süreç olarak değerlendirilirken, etkili uygulayıcı kurumların inşası yavaş ve zor bir süreçtir. Yatay veya genel yönetişim işlevleri olarak görülen- adalet sistemi, idari gözetim, harcama kontrolü, eşgüdüm gibi- işlevler, AB müktesebatının kurumsal yapılanmada sektörlere vurgu yapması nedeniyle geri planda kalmaktadır. Başka bir örnek ise oluşturulan yasaların vatandaşla bire bir iletişimi olan sokak düzeyi bürokratlar için iyi anlaşılmış olması gerektiğidir. Burada uygulama süreci yönetsel, yasal ve siyasal anlayışı birleştiren yeterli düzeyde yetenekleri gerektirmektedir. Konuya ilişkin son sebep ise üye devletlerin müktesebatı uygulamasının kamu ve özel sektör arasındaki iş birliğine dayanırken, aday ülkelerde her iki sektörün de henüz bu iş birliğine hazır olmayışı olarak vurgulanmaktadır (OECD, 1998b: 6).

AB için bu boşlukların ortadan kaldırılması gerekliliği öncelikle "Avrupa inşası" sürecinin karşılıklı bağımlılık içeren yapısından kaynaklıdır. Öyle ki bir aday ülkedeki uygulama boşluğu katılım takvimini, yardım alma ve AB fonlarından faydalanma kabiliyetini etkileme gücüne sahiptir (OECD, 1998b: 7). Aday ülkelerin hukukun

üstünlüğünü, şeffaflık öngörülebilirlik, hesap verebilirlik gibi temel idari ve siyasi ilkelere bağlılığı, etkin bir piyasa ekonomisi oluşturulması ve ekonomik bütünleşmenin ana koşulu olarak ifade edilmektedir (OECD, 1998b: 7). Bu değerlerin *"hükümetlerin kamu görevlilerine "sattığı" basit fikirler olmadığı, her seviyedeki kurumlara ve idari süreçlere dahil edilmesi gerektiği"* (OECD, 1998b: 9) vurgulanmaktadır. Bu noktada oluşabilecek bir uygulama boşluğunu[187] ise yolsuzluk, piyasa mekanizmasında zayıf kurumsal yapı ve doğrudan yabancı yatırımı caydıracak istenmeyen sonuçları ortaya çıkarabileceği vurgulanmaktadır (OECD, 1998b: 7).

Öyle ki, ana koşul olarak nitelenen bu ilkeler daha sonra *"kamu yönetimi için Avrupa ilkeleri"* olarak ortaya çıkmaktadır. Bu belgede de daha önceki belgede olduğu gibi AB'nin kamu yönetimi için topluluk kurallarının olmayışı yeniden vurgulanmaktadır. Ayrıca demokratik devletlerde zamanla iyi yönetişime dair oluşan bir uzlaşı olduğu belirtilmektedir. Bu uzlaşının bileşenleri arasında hukukun üstünlüğü, güvenilirlik, hesap verebilirlik, teknik ve idari yeterlilik, kurumsal kapasite ve vatandaş katılımı gibi ilkeler sayılmaktadır (OECD, 1999: 5). Bu belgenin dönem itibariyle yönetişim ve iyi yönetişim gibi kavramlardan etkilendiği bir gerçektir. Örneğin *"bir aday ülkenin topluluk müktesebatını etkili bir şekilde uygulayabilmesi için iyi yönetişimin genel ilkelerine ve AB'nin tanımladığı idari standartları karşılaması gerekmektedir."* (OECD, 1999: 6) ifadeleri bu durumu desteklemektedir.

AB müktesebatının iç hukuka aktarılması ve uygulanmasında aday ülkeler ve üye ülkeler arasında farklılıklar mevcuttur. Üye devletlerin kamu yönetimi yapıları çoğu zaman değişikliklere ve yeni koşullara uyum sağlayabilmektedir. Üye devletlerin kamu yönetimi yapıları çeşitli sebeplerle yakınsama göstermektedir. Bunlar kamu personeli ile

[187] Ayrıca politika etkinliği, ekonomik etkinlik, kötü yönetim ve yolsuzluk, devletin temel aygıtlarında bütünlük ve demokratik gelişim gibi ilkelerin de uygulama boşluklarını etkilediği vurgulanmaktadır (OECD, 1998b: 8).

komisyon arasında var olan sürekli iletişim, müktesebatın birlik genelinde benzer standartlarda geliştirilmesi ve uygulanması gerekliliği ve Avrupa genelinde bir idari yargı sisteminin oluşmasıdır. Bu durum kısaca Avrupa İdari Alanı/Sahası[188] olarak ifade edilmektedir (OECD, 1998b: 10).

Temel kurumsal düzenlemeler, süreçler ve değerlerle ilgili olan bu kavram üye devletler arasındaki nitelik farklılıkları nedeniyle eksiksiz olmaktan uzaktır. Bu farklılıklar nedeniyle aday ülkelerin güvenilirliklerini artırmaları ve yönetimlerini çağdaşlaştırmaları için kurum inşasına[189] verilen önem artmaktadır (OECD, 1998b: 10). Bu durumda idari kapasitenin güçlendirilmesi OECD belgelerinde de kurum inşası kavramıyla birlikte değerlendirilmektedir.[190] Örneğin *"idari kapasitenin güçlendirilmesi, aday ülkelerin her biri için oldukça önemli bir konudur. Başarılı olmak için, Kurumsal İnşa, yeterli kaynakları, yaygın halk desteğini ve uzun vadede ulusal politika yapıcıların sürekli taahhüdünü gerektirecektir. "*(OECD, 1998b: 18) ifadeleri bu durumu desteklemektedir.

Avrupa İdari Alanı, *"AT hukukunun özel bir parçası olarak"* (OECD, 1999: 6) tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre: *"Üye Devletler için pratik sonuçları olan ve aday ülkeler tarafından AB Üyeliği için gereken idari kapasiteye ulaşma çabalarında uygulanacak bir dizi kriter olarak idare hukuku ilkelerini somutlaştıran bir metafordur."* (OECD, 1999: 6). Bu metaforun özellikleri ise hukukun üstünlüğü, politika uygulamada

[188] *"Bu kavram AB üyeliğinin en yüksek düzeyde hissedildiği alanın idari alan olması ve bu durumun bir karşılıklı bağımlılık oluşturması sebebiyle önemlidir. Öyle ki, AB'nin idari organizasyon veya kamu yönetimi ile ilgili topluluk kurallarının olmayışı-yani doğrudan yetkileri bulunmasa da-özellikle elde edilecek sonuçlar açısından çeşitli yükümlülükler dayatarak kamu yönetimini etkilemesine engel olamamaktadır"* (OECD, 1998b: 21).

[189] Burada kurum inşası ile kastedilen, *"kamu yönetiminde niceliksel ve niteliksel değişim sağlamak"*tır (OECD, 1998b: 10).

[190] Ancak yine AB'ye göre hükümetler kurum inşasından önce, müktesebatın uygulanmasının ekonomik oyuncular-üretici sektör (*Üretici sektör terimi ile halkın tüketimi için pazarlanabilir mal ve hizmetler üreten özel sektör ve Devlet teşebbüsleri kastedilmiştir.*) üzerindeki yükünün nasıl en düşük seviyeye getirilebileceği sorusuna odaklanmalıdır. Bu duruma sebep olarak bu yükün, müktesebatın ulusal sisteme aktarılma biçimi ve düzenlemelerin uygulanması tarafından şekillendirildiği gerçeği gösterilmektedir (OECD, 1998b: 8).

etkinlik ve ekonomik kalkınma için idari güvenilirlik gibi ilkelerden oluşmaktadır. Bu nedenle AB'nin, topluluk standartlarının ve kararlarının aday ve üye devletlerin sistemlerine dahil edilmesini, bunları etkili bir şekilde uygulayabilecek güvenilir bir yönetişim sistemine sahip olmalarını talep etme hakkına sahip olduğu vurgulanmaktadır (OECD, 1998b: 21).

Bir aday ülkenin kamu yönetiminin kapasitesinin göstergeleri, ilgili kamu yönetimi ilkelerini ne ölçüde benimsediği ve Avrupa İdari Alanı standartlarına ne ölçüde bağlı olduğu ile yakından ilişkili olarak ifade edilmektedir. Ancak AB'nin kamu yönetimi ve idare hukuku için uygulanabilecek genel bir mevzuatının olmayışı bu konuda bir sorun teşkil ettiği de ayrıca vurgulanmaktadır (OECD, 1999: 6). Bu nedenle SIGMA, kamu yönetimi standartlarının belirlendiği, Avrupa Adalet Divanı tarafından tanımlanan idare hukuku ilkelerini içeren bir belge yayınladı. Bu belgede kamu yönetimi reformu için gereken kıstaslar tanımlanmaktadır (OECD, 1999:7). İlgili belgede yer verilen *"her seviyedeki kurumlara ve idari prosedürlere yerleştirilmiş ve yasal olarak uyulması gereken kamu yönetimi ilkelerinin-idare hukuku ilkelerinin- yalnızca iyi niyete bağlı fikirler olmadığı"* (OECD, 1999: 8) vurgulanmaktadır. Bu ilkeler ise şu şekildedir (OECD, 1999: 8): *"Güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve etkililik".*

Örneğin güvenilirlik ve öngörülebilirlik ya da diğer bir deyişle yasal kesinlik ilkesi, özünde hukukun üstünlüğü ilkesine göre yönetilen bir kamu idaresi sistemini ifade etmektedir. Hukukun üstünlüğü ilkesiyle birlikte çalışan diğer ilkeler ise yetki ve

sorumluluk[191], ölçülülük[192], usulde adalet[193], kamu yönetiminin eylemindeki zamanlılık, profesyonellik ilkesidir (OECD, 1999: 10-11). Burada ayrıca idarenin takdir yetkisine de değinilmiş olup, keyfilikten ayrı olduğu ve güvenilirlik ve öngörülebilirlik ilkesiyle çatışmadığı vurgulanmaktadır (OECD, 1999: 10). Devletin kamu hizmeti üretmesiyle kamu yönetimine girdiği ve *"yönetsel bir değer"* olarak ifade edilen etkinlik ilkesi ise, kamu yönetiminin performansı olarak nitelenmektedir (OECD, 1999: 13).

5.2. Batı Balkan Ülkelerinin Adaylık Sürecinde SIGMA Belgelerinde İdari Kapasite Odağı

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık süreçleri tamamlandıktan sonra- Hırvatistan hariç- yayınlanan SIGMA belgesinde, Kopenhag Kriterleri içinde daha önce ifade edilen üç koşul haricinde, AB'nin yeni üyeleri hazmetme kapasitesi ayrıca vurgulanmaktadır (OECD, 2007a: 15). Ayrıca idari kapasite koşulu olarak bilinen müktesebatı üstelenebilme kapasitesi kavramı için artık kurumsal koşul ifadeleri kullanılmaktadır. Buna göre kurumsal koşulun içinde olması gerekenler şu şekilde sıralanmaktadır (OECD, 2007a: 17):

- *"Hükümetin müktesebatın benimsenmesini düzenli bir sırayla planlama etkinliği",*
- *" Hazırlanan yasal tekliflerin niteliği",*
- *"Gerekli mevzuatın çıkarılmasında parlamentonun etkinliği ve kalitesi",*
- *"Müktesebatın uygulanmasından sorumlu kurumların etkinliği",*

[191] *"Yetki, kamuyu ilgilendiren belirli bir konu veya konuda karar vermek için açıkça ve yasal olarak verilmiş bir yetki anlamına gelir; bu, yasal olarak kamu otoritesine yalnızca konu hakkında karar verme yetkisi vermekle kalmaz, aynı zamanda sorumluluk üstlenmesini de zorunlu kılar "(*OECD, 1999: 10).
[192] *"Bir idari işlemin, vatandaşları bu amaca ulaşmak için kesinlikle gerekli olandan daha fazlasından mahrum bırakmadan, kanunun izlediği amaçla orantılı olması gerektiği anlamına gelir"* (OECD, 1999:10).
[193] *"Kanunun doğru ve tarafsız bir şekilde uygulanmasını ve kişilere saygı ve onurlarının korunması gibi sosyal değerlere dikkat edilmesini sağlayan prosedürler anlamına gelir."* (OECD, 1999: 10).

• *"Yargının Avrupa yasalarıyla ilgilenme ve siyasi önyargılardan uzak, hızlı, nesnel yargı yetkisi sağlama yeteneği."*

Batı Balkan ülkeleri için Kopenhag Kriterlerinin yanında- bölgenin yakın tarihinden kaynaklı olarak- yeni kriterler eklendi. Bunlar İstikrar ve Ortaklık Süreci olarak bilinen-iyi komşuluk ilişkileri, bölgesel iş birliğinin geliştirilmesi ve sınır anlaşmazlıklarının çözülmesi- koşullardır (OECD, 2007a: 17). Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin dahil olduğu genişleme süreci sonrasında, SIGMA programının amacında bir değişim gözlemlenmektedir. Programın ilk oluşturulduğu yıllarda *"Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimi reform çabalarını desteklemek"* (OECD, 1997: 2) amacı vurgulanmaktadır. Ancak ilgili ülkelerin adaylık süreçleri tamamlandığında ve partner ülke olarak çalıştıkları ülkeler[194] farklılaştığında öncelikle programın finansmanının PHARE programından AB'nin kendisine doğru bir değişiklik gösterdiği vurgulanmaktadır (OECD, 2007b: 3). Ancak *"Hangi örgütsel model veya sistem yürürlükte olursa olsun, yeterli idari kapasitenin mevcudiyeti, mevcut ve gelecekteki tüm Üye Devletler için eşit derecede önemli olmaya devam edecektir."* (OECD, 2007b: 4) vurgusu değişmemektedir.[195]

SIGMA programı, 1 Mayıs 2004 tarihi itibariyle AB üyesi olan ülkeler için 2007 yılında "düzenleyici yönetim kapasite"lerinin değerlendirildiği bir rapor yayınladı. Bu raporda düzenleme şu şekilde ele alınmaktadır (OECD, 2007c: 10): *"Düzenleme,*

[194] SIGMA'nın partner olarak çalıştığı ülkeler dört gruba ayrılmaktadır. Bunlardan ilki yeni AB üyesi olan Bulgaristan ve Romanya'nın dahil olduğu gruptur. İkincisi aday ülkeler olarak ifade edilen Hırvatistan, Makedonya ve Türkiye'nin olduğu gruptur. Üçüncüsü Batı Balkan ülkelerinin-Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ, Sırbistan ve Kosova'nın- oluşturduğu gruptur. Son grupta ise aktivitelerin İsveç ve Birleşik Krallık tarafından finanse edilen Ukrayna yer almaktadır (OECD, 2007b: 3).

[195] Burada dikkat çekici olan ise idari kapasitenin özellikle merkezi kamu ihale kurum ve yapıları için sıklıkla kullanılmış olmasıdır (OECD, 2007b: 7,35-36). Kamu ihale sisteminin idari kapasitesi için AB üyeliği sonrasında da Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için çeşitli raporlar yayınlanmaktadır. Örneğin OECD (2017), Developing administrative capacity for public procurement in the Slovak Republic: A training action plan for 2016-2019, p. 14, OECD Publishing, Paris,; European Commission (2016), "Public Procurement – a study on the administrative capacity in the EU".; European Commission (2016), Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds, Netherlands In-Depth Country Report.

ekonomilerin işleyişinde merkezi bir rol oynar ve piyasa başarısızlıklarının ele alınmasında, rekabetin teşvik edilmesinde, güvenlik, sağlık ve refahın teşvik edilmesinde ve çevrenin korunmasının kolaylaştırılmasında esastır."

2014 yılından itibaren Avrupa Komisyonu, kamu yönetimi reformunun kapsamını altı temel alanı kapsayacak şekilde ilkelerini tanımlamaktadır. Bunlar: kamu yönetimi reformu için stratejik çerçeve, politika geliştirme ve koordinasyon, kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi, hesap verebilirlik, hizmet sunumu ve kamu mali yönetimi gibi reform alanlarının her biri için ayrı ayrı tanımlanmış farklı ilkelerden oluşmaktadır. Özellikle Batı Balkanlar için geliştirilen bu Kamu Yönetimi İlkeleri, "kamu sektörünün devlet yönetimi" olarak anılan alanını kapsar. Bu adlandırma, Batı Balkanlar ülkelerinde yaygın olarak kullanılmaktadır. İlkeler ayrıca bağımsız anayasal organlar ile bunların devlet idaresi üzerindeki denetim yetkileri kapsamında Parlamento ve yargıyı da kapsamaktadır." (OECD, 2014a: 6-7).

İlgili ilkeler yardımıyla kamu yönetiminin geliştirilmesinde zaman içinde kaydedilen ilerlemeyi takip etmek mümkün kılınmıştır. Bunun için oluşturulan izleme çerçevesi hem nicel hem de nitel göstergeler[196] içerir[197]. Bu sayede reformların uygulanması ve sonuçlarına, yani idarenin uygulamada nasıl performans[198] gösterdiğine odaklanılmaktadır (OECD, 2014a: 7). SIGMA, 2015 yılından itibaren AB aday ve potansiyel aday ülkeleri için Kamu Yönetimi İlkeleri çerçevesinde incelemeler ve değerlendirmeler yapmaktadır. 2017 yılı itibariyle belirlenen Metodolojik Çerçeve her

[196] *"Nitel göstergelerle, bir ülkenin İlkeleri uygulamada kaydettiği ilerlemeyi analiz ederek, ilgili kamu yönetimi bileşenlerinin olgunluğunu 1'den (en düşük sonuç) 5'e (en yüksek sonuç) kadar bir ölçekte ölçer. Nicel göstergeler yönetişim sisteminin çıktılarını ve sonuçlarını analiz eder ve ölçer"* (OECD, 2014a: 7).

[197] *"Gösterge değerleri, ulusal kamu idarelerinin idari kapasitesinin ve genel performansının bir göstergesidir. Bu, AB müktesebatını etkin bir şekilde uygulama ve AB'nin politika oluşturma süreçlerine katılma kapasitesinin bir göstergesidir."* (OECD, 2022: 3).

[198] *"Her ilke için metodolojik yaklaşımın tanımını içeren, analiz ve veri toplama için kullanılan kaynakların sıralandığı bir analitik çerçeve açıklanmaktadır. İzleme için gerekli kanıt ve veriler, SIGMA'nın yıllık kamu yönetimi reformu değerlendirme süreci sırasında toplanır. SIGMA tarafından geliştirilen göstergelere ek olarak, izleme çerçevesi, ilgili olduğunda, uluslararası kabul görmüş göstergeleri kullanır (örn. Dünya Ekonomik Forumu ve Dünya Bankası tarafından)"* (OECD, 2012: 7).

ilkenin doğru ve dengeli bir ölçümünü sağlayarak uygulamaya sistematik olarak odaklanmayı sağlamaktadır. Bu metodolojik çerçeve ile kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde 2017 yılında Beş Batı Balkan Ülkesinin kamu yönetimi durumunun ve ilerlemenin incelendiği bir veri portalı[199] oluşturdu.

6. DEĞERLENDİRME

1929 Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı kalkınma ve Keynesyen politikalar gibi iki önemli fenomenin diğer sosyal bilimlerin yanında kamu yönetimi literatürüne de girişini sağlamıştır. Öyle ki Keynesyen politikaların Batı Avrupa'da bulduğu karşılığı kalkınmacılık gelişmekte olan ülkelerde bulmuştur (Sikkink, 1991: xii). Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan *"kalkınmacılık anlayışı, devletlerin vatandaşlarını korumak için ekonomiye müdahale etmesi yönündeki artan iç talepler ile uluslararası sistemin talepleri arasında arabuluculuk yapan bir uzlaşma ideolojisidir."* (Sikkink, 1991: xiii). Kalkınma anlayışı başka fenomenler gibi zamanla içeriğinde ve anlamında farklılaşma geçirmektedir. Bu anlayışın ortaya çıktığı ilk zamanlarda ulusal düzeyde bir kalkınma söz konusuyken, zamanla yerini farklı stratejiler üzerinden tanımlanan bir kalkınmaya bırakmaktadır. Bu tez özelinde ele alınan iki kalkınma türü vardır. Bunlar sırasıyla ulusal kalkınma ve sürdürülebilir kalkınmadır.

Bu bölümde idari kapasite kavramı kalkınma anlayışları için BM özelinde bir incelemeye konu olmaktadır. Burada BM tarafından oluşturulan raporlar, toplantı belgeleri ve yayınlar ele alınarak idari kapasite kavramının nasıl ve ne şekilde ortaya çıktığı ve geçirdiği süreç incelenmektedir. Aynı süreçler BM'nin uzmanlık kuruluşu[200] olan Dünya Bankası ve IMF özelinde ayrıca ele alınmaktadır. 1990'lı yıllar itibariyle genişleme sürecinin koşulu olarak "idari kapasite" kavramına önem atfetmeye başlayan AB ayrı bir başlıkla incelenmektedir. AB ile ortak bir program aracılığıyla kavram

[199] İlgili portalın internet adresi için bkz. https://par-portal.sigmaweb.org/
[200] DB ve IMF hukuken BM'nin bir parçası ancak fiilen değildir (Weiss ve Thakur, 2010:157).

üzerine çalışmalar yapan OECD de ayrıca incelenmektedir. Bu incelemeler sonunda her bir uluslararası örgütün idari kapasite kavramı için nasıl bir değişime tabi olduğu ise birincil kaynakları üzerinden metin analizi yöntemiyle analiz edilmektedir.

İdari kapasitenin kurumsallaşma sürecinde ilk olarak BM öne çıkmaktadır. Bu durumun sebebi ise dünyada özellikle BM öncülüğünde başlayan teknik ve idari yardımlar olarak değerlendirilebilir. Bu durumu Dünya Bankası ve IMF'nin yapısal uyarlama politikaları[201] ve AB'nin genişleme süreci koşulu olma süreci izlemektedir. BM'nin çabalarında temel amacın öncelikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında bağımsızlık kazanan ülkelerin belirli bir kamu yönetimi yapısına sahip olması olduğu gözlenmektedir. Ancak dönemin ruhuna bakıldığında BM'nin 1950'li yıllar itibariyle aslında bu çabalara girişmesinde ABD'nin etkili olduğunu görülmektedir. Burada örnek verilecek etkilerden ilki Marshall Planı, ikincisi ise 1948 yılında Truman tarafından yapılan *"Point Four"* konuşmasıdır (Weiss ve Thakur, 2010: 187).

BM bünyesinde 1940'lı yıllarda teknik ve idari yardım stratejisi ile başlayan idari kapasite/yetenek geliştirme süreci, 1960'lı yıllarda yerini ulusal kalkınma için idari kapasite geliştirmeye dönüşmektedir. Burada özellikle gelişmekte olan ülkelere yapılan teknik ve idari yardımlar öne çıkmaktadır. BM içinde bu yardımların kurumsallaşma sürecinin EPTA'nın kuruluşuyla başladığı ardından UNDP'ye dönüşümü ile gerçekleştiği görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin hemen hepsi için yardımlar sağlamaya çalışan BM, bu süreçte "kamu yönetimi" üzerinde ayrı bir önemle durmaktadır. Yerleşik ve belirli bir düzeydeki kamu yönetimi yapısı gelişmekte olan ülkelerin ulusal kalkınmasının yürütücüsü olabilecek yetkinliğe sahiptir. Bu nedenle idari kapasite kavramı, BM

[201] "*Devletleri kararlara uyma için zorlayıcı mekanizmalar olmamasına rağmen, DB, IMF gibi uluslararası örgütler gelişmekte olan ülkelere reddetmeye cesaret edemeyecekleri teklifler sunarak uyumu sağlama konusunda etkilidir.* "(Weiss ve Thakur, 2010: 21).

kaynaklarında "idari yetenekler/kabiliyetler" olarak yer almaya başlamaktadır. Bu süreç 1948-1970'li yıllar arasında bu anlamıyla devam ettirilmektedir.

1970'li yıllara gelindiğinde ise ulusal kalkınma için yapılan uygulamalar ve dünyanın o dönem geçirdiği krizlerin de etkisiyle yeniden bir dönüşüm geçirmektedir. Bu dönüşüm ise maliye ile ilgili yönetsel kaygıların BM gibi uluslararası örgütlerde kurumsal yapıda yer almaya başlamasıyla açıklanmaktadır. Ancak 1970'li yıllarda dünya üzerinde yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği anlayışının da etkisiyle bu anlam zayıflamaya başlamaktadır. "İdari yeterliliklere" sahip olmak adına genişleyen- hemen her alanda düzenlemeler yapan- devlet yerini daha geri planda genel bir düzenleyici-ya da piyasa için düzenleyici- olma rolüne bırakmaktadır.

BM bu süreçte kurumsal düzeyde kamu yönetimi birimine "maliye" kavramını da isim olarak ekleme yönünde bir karar almıştır.[202] Bu karar iktisadi olarak devletin-veya kamu yönetiminin- bir yük olarak görülmeye başlamasıyla paralellik göstermektedir. Bu sürecin bir diğer dönüm noktası ise 1970'li yıllar itibariyle gündeme girmeye başlayan ekonomik kalkınma çabalarının özellikle çevre üzerindeki olumsuz etkilerine atıfla "sürdürülebilir kalkınma" anlayışıdır.

[202] Bu durumun ilk örneği Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesinin Kamu Yönetimi ve Maliye Dairesi olarak yeniden örgütlenmesidir. Daha önce de ifade edildiği gibi bu yıllarda odak noktasının maliye üzerine bir vurgusu söz konusudur. 2002 yılı itibariyle Ekonomik ve Sosyal Konsey Kamu Yönetimi Programının rolünü, Birleşmiş Milletler Kamu Hizmeti Ödüllerinin kurulması ile genişletmektedir. Aynı yıl kamu hizmetlerinin değerini kutlamak ve Milenyum Kalkınma Hedeflerine ulaşmak için ulusal kalkınma stratejilerini uygulamada yetkin, bilgili ve deneyimli kamu hizmetinin önemini kabul etmek için 23 Haziran Birleşmiş Milletler Kamu Hizmeti Günü olarak belirlenmiştir (UNDESA, 2009: 12). Örneğin 2012 yılında Adalet Bakanlığı Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) SMS Bilgi Sistemi Kamu Hizmetlerinde Yolsuzluk ile Mücadele kategorisinde kendi bölgesinde dünya birinciliği; UYAP Bilişim Sistemi Bilgi Yönetimi Modülü ise Devlet Yönetiminde Bilgi Yönetimini İlerletme kategorisinde kendi bölgesinde dünya ikinciliği ödüllerine layık görülmüştür. 2014 yılında ise Ankara Büyükşehir Belediyesi "Kamu Hizmetlerine Erişimin Geliştirilmesi" kategorisinde "Ankara Sokaklarında Çalışan Çocuklar" projesiyle birincilik ödülü almıştır (https://dijitalakademi.bilgem.tubitak.gov.tr/birlesmis-milletler-un adresinden 12.12.2022 tarihinde erişim sağlandı).

BM, her iki kalkınma türü için de önce bilgiyi oluşturmaktadır.[203] Ardından normlar oluşturup, politika boşluklarını doldurup, kurumların kurumsallaşmasının oluşturulmasına yardımcı olup ve son olarak da uyum konuşundaki boşlukların doldurulması için çaba göstermektedir. Bu bağlamda idari kapasite kavramına bakıldığında UNDP raporuyla başlayan bir bilgi oluşturma süreci vardır (Weiss ve Thakur, 2010: 14). İdari kapasite konusunda var olan boşlukların yetersiz bir şekilde doldurulması ise son aşamada idari kapasite konusunda bir uyumlulaştırma[204] yapılabilmesini de engellemektedir. Bu durum küresel yönetişimdeki kopukluğu ifade etmek için uygun bir noktadır. Küresel sorunların üstesinden gelmek için gerekli kaynakları seferber etme kapasitesi de devletlere aittir[205] ve bu nedenle birçok uluslararası kurumu fiilen etkisiz hale getirir (Weiss ve Thakur, 2010: 17). Bu nedenle uluslararası örgütler idari kapasitenin devletlerde yerleşik olması için çaba göstermektedir.

İdari kapasitenin sürdürülebilir kalkınma için önemi[206] şu sözlerle ifade edilmektedir: *"çevre ve kalkınma programları için sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin ayrılmaz bir parçası olarak kapasite ve yetenek geliştirmeye daha fazla önem vererek,*

[203] "Bilgi oluşturma sürecinde oluşturulan politikaların amacı düzenleyici, dağıtıcı veya yeniden dağıtıcı biçimlerde olabilir. Bu nedenle bazı Genel Kurul kararları geniş ilke ve hedefleri işaret etmeleri ve onlara ulaşmak için bir eylem planını içermeleri nedeniyle politika beyanlarıyla eşdeğer kabul edilmektedir. Ayrıca ikinci bir BM politika seti ise uluslararası anlaşmalar ve sözleşmelerde yer alan hedefler, eylem planları ve arzu edilen davranış kurallarıdır." (Weiss ve Thakur, 2010: 14).

[204] *"Küresel yönetişim boşluklarını doldurmanın zorluğu, uyumluluğu sağlamanın aşırı zorluğuyla kanıtlanmaktadır. Bu açık, küresel yönetişim içinde anlaşmaya varılan normlara ve kurallara uymaktan kaçınanları tespit edebilecek mekanizmalar, ayrılmayı caydırıcılar ve iş birliğini ödüllendiren teşvikleri içermelidir."* (Weiss ve Thakur, 2010: 20; Weiss, 2013: 152). *"BM, Güvenlik Konseyi hariç, tavsiye niteliğinde kararlar alabilmektedir. Bu nedenle uyum sağlama konusunda istekli olmayan devletlere karşı kullandığı temel taktik onları utandırmaktır. Bu taktik BM sekreterlikleri bilgi ve veri oluşturup onları yayınladığında kullanılır."* (Weiss ve Thakur, 2010: 21).

[205] Burada sivil toplum yadsınmamaktadır. Bir kurumun kurulmasında sivil toplumdaki aktivistler tarafından zorlanan uzman ağları itici bir güce sahiptir (Weiss ve Thakur, 2010: 18).

[206] UNDP'nin sürdürülebilir kalkınmanın ulusal kalkınmaya entegre edilmesi için oluşturduğu "Kapasite 21" programı da ayrıca önemli bir gelişme olarak kabul edilmelidir. Programın amacı, UNDP ve Sürdürülebilir Kalkınma Ağ Kurma Programı ile iş birliği içinde, gelişmekte olan ülkelerin Gündem 21 (UNCED) ilkelerini ulusal kalkınmaya entegre etme kapasitelerini geliştirmelerine yardımcı olmaktır. Programda çok sektörlü yaklaşımlar, toplumun tüm üyelerinin katılımı, kapasite geliştirme ve sürdürülebilir kalkınma konusunda bir deneyim/uzmanlık bütünü oluşturulması vurgulanmaktadır. Bu program ayrıca ulusal planlama altyapılarını geliştirmek için bir dizi programa sponsorluk yapmaktadır (Kalkınma Çalışmaları Enstitüsü, ilgili bilgiye https://www.eldis.org/organisation/A2833 adresinden 03.01.2023 tarihinde erişim sağlandı.).

teknoloji ve bilgi birikimi ve yönetim süreçleriyle ilgili olanlar da dahil olmak üzere teknik iş birliğinin geliştirilmesi gerekmektedir." (UN, 1993: 454). Ayrıca burada ve daha önce bahsedilen farklı BM belgelerinde de olduğu gibi, kapasite ile yetenek kavramı eş anlamlı olacak şekilde kullanılmaktadır.

Tezde daha önceki bölümlerde idari kapasitenin hem kavramsal boyutları[207]hem de neden ortaya çıktığı sorusunu cevaplama aşamasında üzerinde durulan YKİ kavramlarına BM'nin ürettiği belgelerde de rastlanmaktadır. Bu duruma bir örnek[208] vermek gerekirse: *"BM sisteminin reformu ve yeniden canlandırılması ruhuyla, Gündem 21'in ve Konferansın[209] diğer sonuçlarının uygulanması, eylem ve sonuç odaklı bir yaklaşıma dayanacak ve evrensellik, demokrasi, şeffaflık, maliyet etkinliği ve hesap verebilirlik ilkeleriyle tutarlı olacaktır."* (UN, 1993: 456).

Sürdürülebilir kalkınma için oluşturulan toplumsal, ekonomik ve çevresel politika stratejilerinin,[210] ulusal kapasitelerin güçlendirilmesi için önemli mekanizmalar olduğu, *"iyi yönetişim"* kavramıyla vurgulanmaktadır*." İyi yönetişim bağlamında, uygun şekilde oluşturulmuş stratejiler, ekonomik büyüme ve istihdam beklentilerini artırabilir ve aynı zamanda çevreyi koruyabilir."* (General Assembly, 1997: 9-10). 1940'lı yıllarda başlatılan teknik yardımın sürdürülebilir kalkınmayı sağlayabilmek amacıyla kapasite geliştirme/güçlendirme sürecinde hala önemli bir yerde olduğu vurgulanmaktadır.

---

[207] Bürokratik özerklik, bürokratik kapasite, devletin yönetim şekli, idari reform ve kaynak yönetimi olarak yer verilen göstergeleri ve uygulama araçları kastedilmektedir.

[208] Bu duruma ilişkin başka bir örnek ise şu şekilde görülmektedir: *"Etkili, verimli, dürüst, adil ve hesap verebilir kamu yönetiminin bireysel haklar ve fırsatlarla ilişkisini teşvik eden iyi yönetim, tüm kalkınma düzeylerinde sürdürülebilir, geniş tabanlı kalkınma ve sağlam ekonomik performans için temel bir unsurdur. Tüm ülkeler, bu olgudan sorumlu olan faktörleri ve bu olguya dahil olan aktörleri dikkate alarak, yolsuzluk da dahil olmak üzere kamu ve özel işlerin kötü yönetilmesini ortadan kaldırmak için çabalarını artırmalıdır."* (UN, 1993: 25).

[209] 1992 yılında yapılan Rio Konferansı kastedilmektedir.

[210] Örneğin daha sonra Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA) arasında sayılacak olan "yoksulluğun ortadan kaldırılması" kavramıyla 1997 yılında yayınlanan Genel Kurul belgesinde de karşılaşmaktayız. Burada konuyla ilgili yapılan vurgu ise idari kapasiteyedir. Öyle ki *"kendilerini geçici veya kalıcı olarak geçindiremeyecek durumda olanları desteklemek için- her toplumun mali ve idari kapasitelerine uygun olarak- sosyal koruma sistemlerini aşamalı olarak geliştirmek"* (General Assembly, 1997: 11) ifadesiyle ülkelerde idari kapasitenin elverdiği ölçüde bazı iyileştirmelerin yapılabileceği vurgulanmaktadır.

Ayrıca BM kaynaklarında devletin niteliğinin değişmesiyle hangi yönde ve nasıl hareket etmesi gerektiğini belirten ifadelere de yer verilmektedir. Bu duruma verilebilecek örnek durum şudur:

> *"Hükümetler ve uluslararası kalkınma kurumları, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile ekonomileri geçiş sürecinde olan ülkeler içinde ve bunlar arasında kamu özel sektör ortaklıklarının kurulmasında kilit rol oynamaya devam etmelidir. Bu tür ortaklıklar, özel sektörün -finans ve teknolojiye erişim, yönetsel verimlilik, girişimcilik deneyimi ve mühendislik uzmanlığı gibi- avantajlarını, hükümetlerin teknolojiyle ilgili özel sektör yatırımlarına ve uzun vadeli sürdürülebilir kalkınma hedeflerine elverişli bir politika ortamı yaratma kapasitesiyle ilişkilendirmek için gereklidir."* (General Assembly, 1997: 41).

İdari kapasite konusunda BM, gelişmekte olan ülkelerin yanında diğer uluslararası örgütlerin ve kendisinin idari kapasitesini artırmak yönünde söylemlere sahiptir. Bu durum kavramın geçtiği ilk belgede bulunmaktadır. BM, kavrama dair bilgi ve normların oluşturulmasında önemli çaba sarf etmektedir. Ayrıca kavramın dönüşümünde önemli etkisi vardır. Bu durum kalkınma anlayışının geçirdiği dönüşümle paralel bir şekilde izlenebilir. Örneğin, BM ulusal kalkınmada daha sınırlı bir idari kapasite geliştirme kavramına odaklıyken, sürdürülebilir kalkınma kavramıyla çok çeşitli alanlarda, çok farklı grupların ve kişilerin dahlinin olduğu bir idari kapasite geliştirme kavramına odaklıdır. Ayrıca sürdürülebilir kalkınma amacının benimsenmesiyle kalkınmanın sosyal/toplumsal yönü de ayrıca daha fazla vurgulanmaya başlanmaktadır. Bu duruma bir örnek verilecek olursa:

> *"Hükümetler, henüz yapmamışlarsa, kadınlarla ilgili tüm sözleşmeleri onaylamaya teşvik edilir. Sözleşmeleri onaylayanlar, üzerinde anlaşmaya varılan hakları iç mevzuata dönüştürmek için yasal, anayasal ve idari prosedürleri uygulamalı ve oluşturmalı ve sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin konulara ve kararlara tam ve eşit katılım için kadınların yasal kapasitelerini güçlendirmek amacıyla bunları uygulamaya yönelik önlemler almalıdır."* (UN, 1993: 376).

AB'nin genişleme süreci üzerine yayınlamış olduğu strateji belgeleri idari kapasite kavramının adaylık süreci içinde geçirdiği değişimi görmek açısından önemlidir. 1998-2022 yılları itibariyle yayınlanan bu raporlarda, idari kapasite kavramının stratejik olarak geçirdiği dönüşüm gözlemlenebilmektedir. Öyle ki yayınlanan ilk belgelerde, üyelik kriterleri-siyasi, ekonomik ve uyum-için ayrı bir düzenleme söz konusuyken, idari kapasite kavramına "genişleme sürecinin başarısı" (European Commission, 2001: 2) için düzenlenen bir başlıkta ayrıca yer verilmektedir. Bu durum temelde idari kapasite kavramını genişleme sürecinin başarıyla gerçekleştirilebilmesinin koşulu olması ile açıklanabilir.

Örneğin 2001 yılı strateji belgesinde tam da bu şekilde bir düzenleme yapılmaktadır. İdari kapasite hem "müktesebata uyum kriteri" içerisinde yer verilen bir kavramken, hem de ayrıca "genişleme sürecinin başarısı" için gerekli görülen ve üzerine düzenleme yapılan bir kavramdır. Bu durumun sebebi ise şu şekilde ifade edilmektedir: *"Gerçekten de müzakerelerdeki ilerleme, müktesebatın kabul edilmesi, uygulanması ve yürütülmesinde ikna edici ilerlemeye dayanmaktadır."* (European Commission, 2001: 19). Ancak bu ifadelerin net olmadığı durumu göz ardı edilmemelidir. Çünkü AB, idari kapasite konusunda her ülke için geçerli olan kıstasların olduğu bir çerçeve oluşturmamaktadır.

Benzer durumla BM için karşılaşıldığında hem zorlayıcı yaptırım düzenlememiş olmasıyla hem de her ülkenin kendi şartları ve durumu göz önüne alındığında idari kapasitelerinin farklı olduğu kabulü durumu açıklamaya yetmektedir. Ancak AB, konuyu bir koşul olarak sunması ve çeşitli yaptırımlar üzerinden söz sahibi olması nedeniyle eleştirilmektedir. Örneğin hemen her belgede karşılaşılan ülkelerin müktesebatı uygulamak ve icra etmek için yeterli düzeyde idari kapasiteye ihtiyacı vardır veya idari kapasite düzeyi yetersiz olduğu vurguları önemlidir (European Commission, 2001: 22;

2011: 6; 2012: 5; Commission of the European Communities,2002: 12; 2004: 10; 2008: 40; 2009: 52). Bu durumda aday ülkeler için koşul olarak kabul edilen yeterli bir idari kapasite düzeyi olduğu vurgusu sıklıkla öne çıkarken bu yeterli düzeyin ne olduğu açıklaması yapılmamaktadır.

İdari kapasite geliştirme ve güçlendirme ile ilgili sürecin adaylık ile sınırlı olmadığı vurgusu ayrıca önemlidir. *"Üye Devletlerin idari kapasitelerini müktesebatın gelişen ihtiyaçlarına göre düzenli olarak ayarlamaları beklenmektedir. Yeterli bir idari kapasite oluşturmak, müzakerelerin sonuçlanmasıyla sona ermeyecek; aslında süreç katılım ve sonrasında da devam edecektir."* (European Commission, 2001: 25). Burada akıllara şu soru gelmektedir: bu durum üye devletlerin hepsi için mi geçerlidir? Daha önce de üzerinde durulduğu üzere Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden önce üye olan ülkeler için idari kapasite üzerine herhangi bir düzenleme veya değerlendirme yapılmamaktadır. İlgili ülkelere AB adaylığı için kriterler arasında yer alan idari kapasite ile, adaylık sonrası dönem için de müdahale edilebilir bir durum oluşturulmak istenmektedir.

İdari kapasite kavramıyla genişleme stratejisinin "ana/kilit zorluklar"ı arasında da karşılaşmaktadır. Kimi zaman bu şekilde bir düzenlemeye giden AB, kavramın kamu yönetimi modernizasyonu ve reformu ile ilişkisini sıklıkla vurgulamaya devam etmektedir (Commission of the European Communities, 2007: 4; European Commission, 2012: 3-4; 2014: 1-2; 2015: 1). Ayrıca idari kapasite kavramına kimi zaman "demokrasiyi garanti eden kurumların işleyişi" içinde de yer verildiği görülmektedir. Örneğin 2013 yılı genişleme strateji raporunda "kamu yönetimi reformunun hayati önemde olduğu" vurgulanmaktadır. Bu reformun ise uzmanlaşma, hesap verebilirlik, idari kapasite ve siyasallaşmadan uzaklaştırıcı bir şekilde yapılması gerektiği üzerinde durulmaktadır (European Commission, 2013: 8).

2020-2022 yılları arasında yayınlanan AB genişleme strateji belgelerinde katılım sürecinin esasları arasında *"kamu yönetimi reformu"* ayrıca düzenlenmiştir. Bu düzenlemede dikkat çeken bir nokta idari kapasite ile ilgili düzenlemenin burada yer almasıdır. Ayrıca *"politika planlama, politika yönlendirme, hesap verebilirlik, insan kaynakları yönetimi, yerel ve bölgesel yönetimler, kamu alımları ve kamu mali yönetim sistemleri ve istatistik"* ile ilgili konular da kamu yönetimi reformu içinde sayılmaktadır (European Commission, 2020: 12-13; 2021: 14-16; 2022: 20-22). Bu nedenlerle AB üyeliği için önemli kabul edilen konulardan bir diğeri idari reformdur. Ancak bu konuda *"idari reformun yönetiminde yer alan kurumlarla, AB işlerinin yönetimi arasındaki kurumsal bağların her zaman açık olmayışı"* eleştirilmektedir.[211] Bu durum için farklı sebepler vardır. Bunlardan ilki, aday ülkelerde idari reform sorumluluğunun açıkça belirlenmemiş olmasıdır.[212] İkincisi, idari reform ve AB ile ilişkili konuların genellikle sınırlı bağlantıları olan kurumlara verilmesidir. Örneğin aday ülkelerin çoğunda idari reformdan sorumlu olan kişi ve kurumsal yapı,[213] AB ile ilgili işlerden sorumlu olan komite veya kurulun bir üyesi değildir (Verheijen, 1998: 28).

[211] Fournier, AB'nin ilerleme raporlarında farklı ülkelerin idari kapasitelerini değerlendirirken genel olarak kullandığı kavramlar üzerine çeşitli çıkarımlar yapmaktadır. Buna göre *"Komisyon tüm ülkelere idari reform sürecine devam etmeleri gerektiğini tavsiye etmektedir. Ancak bu idari reform çabaları için verdiği tavsiyeleri kimi ülkeler için- Slovenya ve Polonya- "kapsamlı" kavramlarını kullanırken, kimi ülkeler için- Slovakya- "önemli" kavramını kullanmayı tercih etmektedir. Ayrıca diğer aday ülkelerdeki idari reform çabaları için kullandığı nitelemeler şu şekildedir: "büyük"-Estonya; "önemli ve sürekli"-Çekya; "büyük ve sürekli"- Bulgaristan ve Romanya; "büyük ve güçlendirilmiş"- Letonya ve Litvanya." (*Fournier, 1998: 118).

[212] Örneğin *"Bulgaristan'da idari reform iki bakan arasında paylaşılıyor, ancak bir idari reform birimi yoktur. Estonya'da, koordinasyon görevleri birkaç bakanlığa verilmiş olsa da sorumluluk bakanlıklara aittir. Litvanya'da, Kamu Yönetimi Bakanlığı ve belediyeler idari reformdan sorumludur. Macaristan, Letonya, Polonya ve Romanya'da sorumluluk hükümetin merkezindedir. Macaristan, Letonya ve Polonya'da idari reform sürecini yönetmek için özel bir birim oluşturulurken, Romanya'da merkezi hükümet reformu şimdilik çeşitli devlet dairelerinin temsilcilerinden oluşan bir yönlendirme komitesi tarafından yönetilmektedir."* (Verheijen, 1998: 28).

[213] Verheijen, aday ülkelerin kamu yöneticileri ile yapmış olduğu görüşmelerden yola çıkarak kamu yönetiminde var olan ana sorunun iki boyutu olduğuna ulaşmaktadır. Bunlardan birincisi kurumsal ve idari yapılardaki yetersizliktir. İkincisi ise nitelikli ve yeterli sayıda personelin bulunmayışıdır. Bu sorunların çözülmesinde ise yeterli düzeyde mali kaynak ve personel kaynağının olması gerekmektedir (Verheijen, 1998: 29).

Metcalfe'e göre, AB üyeliği daha önceki genişlemelerde isteklilik ile ilgiliyken, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık sürecinde bir *"yetenek"* yani üyeliğin yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği ya da diğer bir deyişle *"idari kapasite"* ile ilgilidir. Aday ülkelerin her biri üyelik konusundaki istekliliklerinin yanında yeterliliklerini de kanıtlamak zorundadır. Bu amaçla ulusal yapılarında ve kamu yönetiminde gerekli reformları gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Ancak bu sürecin tamamlanması zaman ve çaba gerektirmektedir (Metcalfe, 1998: 42). Bu süreçte reformların gerçekleştirilebilmesi için personelin niteliğinin de iyileştirilmesi gerekmektedir. Personel, kamu yönetimi ve ulusal yapılardaki reform gereklilikleri aday ülkeler tarafından yeterince ciddiye alınmama, yanlış anlaşılma veya hafife alınma tehlikesi ile karşı karşıyadır[214] (Metcalfe, 1998: 43).

Fournier'e göre katılım süreci ile idari reform arasındaki ilişki kurum inşasının PHARE programının ana önceliklerinden biri olarak sayılmasıyla açıkça kurulmaktadır. Öyle ki yazara göre, idari reform tek tek sektörler, kurumlar ve prosedürlerle sınırlı olarak değil, yönetişim sistemlerini kapsayacak şekilde bir yapıda anlaşılmalıdır. İdari reformun bu yapısı dikkate alınarak hangi hedeflerin izleneceği, seçileceği ve hedeflerin nasıl sıralanacağı gibi soruların cevaplanmasını, AB'nin kamu yönetimi açısından ortak bir topluluk müktesebatının bulunmayışı nedeniyle imkânsız kılmaktadır (Fournier, 1998: 124). Ortak bir kamu yönetimi müktesebatının olmayışı[215] yazar tarafından şu şekilde değerlendirilmektedir: *"AB'nin, belirli özel alanlar dışında, kendi çözümlerini aday*

[214] *"Özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılım müzakerelerine yaklaşımları düşünüldüğünde, son derece önemli ve son derece az tedarik edilen başka bir kapasite türünü akılda tutmanın hayati önem taşıdığı ortaya çıkıyor: kapasite geliştirme kapasiteleri. Ulusal yönetimleri AB'ye katılım ve üyelik görevlerine hazırlamak için ne tür kapasitelere ihtiyaç duyulduğunu bilmenin yanı sıra, bu kapasitelerin nasıl inşa edileceğini ve geliştirileceğini bilmek de önemlidir. Büyük ölçüde, bu kapasitelerin geliştirilmesi, deneyimlerden öğrenme meselesidir. Ancak, katılımın zorluklarını aşmak için doğru türden kapasiteleri geliştirme etkinliği, önemli ölçüde, kendisinin ve başkalarının deneyimlerinden yararlanarak, neyin işe yarayıp neyin yaramadığını ayırt etmeyi öğrenme verimliliğine bağlıdır."* (Metcalfe, 1998: 44).

[215] Yazara göre *"AB, olası reform hedefleri olarak hizmet edecek alternatif modeller önermede tamamen haklıyken, gelecekteki üyeler için mevcut üyelerin tabi olmadığı ve kabul edilemez bulacakları koşullar belirleme hakkına sahip değildir."* (Fournier, 1998: 125).

ülkelere, kendi Üye Devletlerine dayatabileceğinden daha fazla dayatması mümkün değildir." (Fournier, 1998: 125).

AB'nin adaylık sürecinde farklı ülkelere farklı biçimlerde idari kapasite üzerine tavsiye verildiği görülmektedir. Bu farklılık Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kendi aralarında ve Batı Balkanlar ve Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasındadır. İdari kapasite için yapılan tavsiyeler ve uygulamalar farklı dönemlerde farklı aday ülkeler için farklı şekillerde yapılmaktadır. Aday ülkelerin halihazırda sahip oldukları idari kapasite düzeyi ile katılım süreci ve sonrasında bu ülkelere yönelen talep arasında bir tutarsızlık olduğunu ifade eden Metcalfe, bu açığın zamanla kapanabilmesi için hangi stratejilerin geliştirilmesi gerektiği sorusunun önemini vurgulamaktadır (Metcalfe, 1998: 43). İdari kapasitenin her alanda geliştirilmesi için gereken kapasiteler birbirinden farklılık göstermektedir. Kimi zaman daha teknik, uzmanlık bilgi ve yeteneklerini gerektiren bir yapıya sahipken, kimi zaman daha çok önemli politika seçimleri yapabilme için hükümetin performansı ile ilgilidir (Metcalfe, 1998: 44).

OECD ve AB'nin idari kapasite konusuna yaklaşımına bakıldığında teorik olarak kamu politikası belirleyici ve uygulayıcı olma anlamı öne çıkmaktadır. Bu duruma verilebilecek örneklerden biri SIGMA belgeleri aracılığıyla hükümetlerin karar verme niteliklerinin artırılmasının amaçlandığı etki analizi kavramı çıkmaktadır. Buna göre etki analizinin[216] yürütülmesi için idari kapasitenin güçlendirilmesi gerekmektedir. Güçlü bir idari kapasite hükümetin politika seçenekleri hakkında bilgiye dayalı kararlar alabilmesi için gereken bilgileri sağlamaktadır (OECD, 2001: 3). Orta ve Doğru Avrupa ülkelerinde,

[216] Ayrıca idari kapasitenin yanında politika kapasitesinin de artırılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Hem hükümetlerin hem de idarelerinin politika kapasitesinin geliştirilmesiyle, yasa ve programlar toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak- etkili ve verimli- şekilde tasarlanıp ve uygulanabilecektir (OECD, 2001: 8). Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine etki analizi yöntemiyle politika kapasitelerini geliştirmek için politika döngüsünün tüm aşamalarında iyileştirmeler yapmaları gerektiği tavsiye edilmektedir. Bu aşamalar sırasıyla; politika hedeflerinin tanımlanması, politika seçeneklerinin geliştirilmesi, politika aracının geliştirilmesi, uygulama ve değerlendirmeden oluşmaktadır (OECD, 2001: 8).

her ne kadar karar alma mekanizmalarıyla ilişkili mevzuat oluşturulmuş olsa da tüm kurumlar fiilen kurulmamıştır. Bu durumda etkili olan sebeplerden en önemlisi Verheijen'e göre AB işlerinde karar verme sistemlerinin kalıcı olmamasıdır. Bu kalıcı olmama durumunu ise gerçekleşen siyasi değişimlerin kamu yönetimi yapısı içindeki AB kurumsal ve personel yapısını[217] etkiliyor olması olarak değerlendirmektedir (Verheijen, 1998: 18). Aday ülkeler tarafından idari kapasite, kamu yönetimi ve idari reform konularının önemi kabul edilmektedir. Ancak Komisyon tarafından idari kapasite için yapılan eleştiriler- ülkeler arasında düzey farklılıkları olsa da- aday ülkelerin AB politika sürecine tam olarak katılmaları için daha yapılacak çok iş olduğunun bir göstergesidir (Verheijen, 1998: 28).

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık koşulu olarak öne sürülen idari kapasite ve bu doğrultuda yapılması öngörülen idari reform uygulamaları BM'nin yeni bağımsızlık kazanan ülkelerde kamu yönetimi örgütlenmesini sıfırdan oluşturma çabası ile benzeşmektedir. Burada özellikle bürokratik özerklik, kamu personeli niteliği ve kurumsal yapının yeterliliği çerçevesinde Weberyen bir bürokratik örgütlenme kurulması amaçlanmaktadır. Öyle ki 1990'lı yıllar itibariyle dünyada reform çabaları için etkili bir anlayış olan YKİ, geçiş ve katılım öncesi ülkeleri için en uygun reform modeli olarak değerlendirilmemektedir. Bu ülkeler için Weberyen bürokratik örgütlenmenin daha uygun bir reform modeli[218] olduğu SIGMA ve Avrupa Komisyonu gibi yapıların Avrupa

---

[217] *"Müzakereler için kurumsal yapılar söz konusu olduğunda, çoğu ülke ulusal pozisyonların hazırlanması ve müzakerecilerin seçimi için mevcut politika oluşturma yapılarını kullanmayı amaçlamaktadır. Müzakere sürecinin gözetiminden sorumlu özel bir yapı Litvanya'da mevcuttur (AB Üyelik Müzakerelerine Hazırlık Delegasyonu) ve yakın gelecekte Letonya'da oluşturulacaktır. Litvanya'daki AB Üyelik Müzakerelerine Hazırlık Delegasyonu Sekreteryası Dışişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Letonya'da, müzakere ekibinin Sekreteryası da Dışişleri Bakanlığı'na bağlı olacaktır. Çek Cumhuriyeti'nde, çalışma grubu yapısı, katılım müzakereleri sırasında Çek Cumhuriyeti'nin pozisyonunun hazırlanmasında müzakere ekibine yardımcı olmak için uzmanlaşmış gruplar olarak işlev görmesini sağlayacak şekilde uyarlanacaktır. Slovakya'da, müzakere ekiplerinin çalışmalarını desteklemek için bakanlıklar içinde ve bakanlıklar arasında özel yapılar oluşturulmuştur. Diğer ülkelerde, katılım müzakereleri için ulusal pozisyonların hazırlanmasına yönelik özel prosedürlerin oluşturulması şimdilik planlanmamaktadır."* (Verheijen, 1998: 18).

[218] Fournier, *"AB'nin kamu idarelerinin örgütlenmesi ve işleyişi için belirli model sağlamasa da özellikle kamu hizmeti konusunda daha belirgin önerileri olduğunu ifade etmektedir. Buna göre*

• Komisyon, ülkeleri özel olarak kamu hizmetiyle ilgili bir yasa çıkarmaya teşvik etmektedir,

• zımnen ama şüphe götürmez bir şekilde kariyerli bir kamu hizmetinden yanadır,

idare ilkelerini kıta Avrupası kamu yönetimi modeline uygun olarak yorumlamasında görülmektedir (Meyer- Sahling, 2012: 81). Katılım sürecindeki ülkelerde kamu yönetimi reformu için bir model sağlamak amacıyla Avrupa Komisyonu adına SIGMA tarafından Avrupa idare ilkeleri geliştirildi. Bu durum Avrupa ilkelerini kamu hizmeti söz konusu olduğunda kurumsal reform ve yönetim uygulamaları düzeyinde işlevsel hale getirmeye yönelik tek girişimdir. SIGMA Belgeleri No. 23 ve 27, Avrupa Temel Haklar Şartı'nın (Lizbon Antlaşması) 41. maddesi[219] ve Avrupa Parlamentosu'nun iyi idari davranış ilkelerine ilişkin 2001 tarihli kararı dışında açık bir formülasyonu yoktur (Meyer-Sahling, 2012: 81).

Dünyada gerçekleşen ekonomik ve siyasi son gelişmelerle birlikte eski üye devletlerin de yeniden kamu yönetiminin kalitesi üzerinde düşünmeye başladığı bir gerçektir. Bu nedenle kamu yönetimi reformu konusunda benimsenen idare ilkelerinin güncellenmesi ihtiyacı doğmaktadır. Özellikle Batı Balkan ülkelerinde işletme anlayışı temelli bir eğilimin yükselişe geçmesi, *"Avrupa Komisyonu ve SIGMA'nın reformları yönlendirmedeki etkisini ve Avrupa idare ilkelerinin idari reform konusundaki hegemonik konumunu yavaş yavaş kaybetmeye başlamasına sebep olmaktadır."* (Meyer- Sahling, 2012: 81).

SIGMA programı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık dönemleri ile diğer aday ülkelerin adaylık dönemlerinde farklı çerçevelerde belge ve bilgi üretmektedir.

• kamu yönetiminin siyasi otoritelerden bağımsız olmasının sağlanması gerektiğini vurgular,
• özellikle Topluluk mevzuatının kapsadığı alanlarda eğitimin önemini vurgular,
• kamu sektöründeki ücretlerin özel sektördeki ücretlerle uyumlu hale getirilmesini zımnen desteklemektedir." (Fournier, 1998: 112-113).

[219] Madde 41: *"İyi idare hakkı: 1) Herkes, işlerinin Birlik kurum ve organları tarafından tarafsız, adil ve makul bir süre içinde yürütülmesi hakkına sahiptir. 2) Bu hak şunları içerir: herkesin, kendisini olumsuz yönde etkileyecek herhangi bir önlem alınmadan önce dinlenilme hakkı; gizliliğe ve mesleki ve ticari gizliliğe ilişkin meşru menfaatlere saygı duyarak herkesin kendi dosyasına erişme hakkı; idarenin aldığı kararları gerekçelendirme yükümlülüğü. 3) Herkes, Üye Devletlerin yasalarında ortak olan genel ilkelere uygun olarak, Topluluk kurumlarının veya görevlilerinin görevlerini yerine getirirken neden oldukları zararları Topluluğun telafi etmesini isteme hakkına sahiptir. 4) Herkes, Birlik kurumlarına Antlaşmaların dillerinden birinde yazı yazabilir ve aynı dilde cevap vermek zorundadır."*

Özellikle Batı Balkan ülkeleri potansiyel adaylık ve adaylık süreçlerinde bu değişikliklerden etkilenmektedir. Örneğin idari reform konusunda AB tarafından bir kavramsal netleştirme yapılmadığı için bu durum kavramın devletler tarafından yeniden yorumlanmasına neden olmaktadır. Her ne kadar Avrupa idare ilkeleri katılım için reform programlarında yer almaya devam etse de Batı Balkan ülkelerinde *"kamu bürokrasisi reformu söylemi"* değişmektedir. Bu durum özellikle YKİ'nin[220] etkili olduğu idari reformları ortaya çıkarmaktadır (Meyer-Sahling, 2012: 21). Meyer-Sahling'e göre YKİ'nin bu ülkelerdeki yükselişi, ilgili ülkelerin 2000'li yıllardan itibaren kamu yönetimi yeniden inşası ve idari reformlar için önemli yatırımlar yapmış olmasına rağmen ilerlemenin beklenen/istenen düzeyde gerçekleşmemiş olmasıdır (Meyer-Sahling, 2012: 20).

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin geçirdiği idari reform sürecinin ortak eğilimlerine bakıldığında ilk olarak, eski yasal, siyasi, sosyal ve ekonomik yapıların geri dönülmez bir şekilde yıkıldığı ve yerini- çok partili sistemler, kamu kurumları reformu gibi- yeni yapıların aldığı görülmektedir. İkincisi ise özellikle ekonomik dönüşüm programları vasıtasıyla önemli sonuçlar alınan, özelleştirme ve piyasalaştırmaya yönelik daha sistematik bir yaklaşıma izin veren konsolidasyon/bütünleştirme sürecidir. Bu süreci geçici yapılarla modernizasyonun sağlanması amacından, orta vadeli önlemlerin geliştirildiği üçüncü aşama izlemektedir. Bu aşamada kurumsal düzenlemeler, en iyi uygulamaları arama, kamu sektörünün kapsamı, rolü ve kurumsal yapısının yeniden tanımlanması gibi önlemlerin, ancak politik baskıdan uzak bir şekilde yürütülürse istenen sonuçlara ulaşılacağı açıkça anlaşılmaktadır. Son aşama ise AB üyeliğinin getireceği baskılara uyum sağlama aşamasıdır.[221] Her ne kadar farklı idari kültür ve devlet

[220] Örneğin Kuzey Makedonya Cumhuriyeti ve Karadağ'da idari reform ve uygulama alanında önemli pozisyonlarda olan kişiler, özel sektörde deneyime sahip genç siyasi liderler tarafından yürütüldü (Meyer-Sahling, 2012: 20).

[221] Genişleme sürecini en güçlü politika araçlarından biri olarak değerlendiren AB'ye göre, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri komünist rejimlerden modern, iyi işleyen demokrasilere dönüşmüştür. Bu duruma ise AB

gelenekleri söz konusu olsa da kamu yönetiminin karşı karşıya olduğu dış ve iç baskılar benzeşmektedir. Özellikle uluslararası örgütlerin reformları desteklemeye dahil olmaları bu duruma uygun görünmektedir (Hesse, 1998: 170-171).

Politika transferi açısından bakıldığında AB kavramı üyelik için bir koşul olarak sunması sebebiyle daha buyurgan kabul edilebilir.[222] Politika transferi kavramlarıyla söyleyecek olursak, BM kavrama dair söylemini tavsiye kararlar ve kendi kurumsal yapısını da dahil ederek yaptığı için "gönüllü transfer" içine dahil edilebilir. AB ise kavramı bir koşul olarak öne sürmesi sebebiyle "yükümlü transfer" içerisinde değerlendirilebilir. BM ve AB'nin bir arada düşündüğü noktalardan biri olarak yeni idari kurumsal yapıların oluşturulmasını desteklemeleri örnek verilebilir. Örneğin Gündem 21'de yerel düzeyde var olan idari yapıların su kaynakları yönetimi için yeterli olduğu ifadesini *"ancak nehir toplama alanları, bölge kalkınma konseyleri ve yerel topluluk komiteleri gibi perspektiflere dayalı olarak yeni kurumlara ihtiyaç doğabilir."* (UN, 1993: 281) ifadeleri takip etmektedir.

Bu bölümde genel anlamda uluslararası örgütlerin idari kapasite kavramına dair nasıl bir pozisyon aldıkları incelenmektedir. Kavrama dair bilgi oluşturma ile başlayan bir süreç zamanla farklılaşmaktadır. Ancak bilgi oluşturma halen devam etmektedir. Ayrıca zamanla idari kapasite için yapılması tavsiye edilen şeylerin içeriği de değişmektedir. Örneğin 1960'lı yıllarda veya 1990'lı yıllarda tavsiye edilenlerle

üyeliğinin etkili olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca diğer aday ülkeler olan Türkiye, Hırvatistan ve Batı Balkan Ülkelerinin ise AB adaylık süreci sayesinde çok önemli reformlar yaptıkları ifade edilmektedir (Commission of the European Communities, 2005: 2). AB'ye göre gelecekteki genişlemeler, yeni üyelerin sorunsuz bir şekilde kabul edilmesini sağlamak için her ülkenin katı standartları karşılamadaki performansının belirlediği hızda ilerleyecektir. Batı Balkanlarda bulunan ülkeler, AB yolunda farklı aşamalardadırlar. Ayrıca Türkiye ile katılım müzakereleri ise uzun soluklu bir süreç (Commission of the European Communities, 2005:3) olarak ifade edilmektedir.

[222] AB içinde idari kapasite kavramıyla ilgili olarak üye devletleri dahil ettiği 1994 tarihli "Avrupa Göç ve İltica Politikaları" nın konu edildiği tebliğdir. Burada Avrupa Mülteciler Fonu üzerine *"Aynı şekilde, yeni baskılarla karşı karşıya kaldıklarında gerekli idari kapasiteye sahip olmayan Üye Devletlere yardımcı olmak için de kullanılabilir."* yorumu yapılmaktadır. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0023&qid=1677071200139&from=EN adresinden 12.02.2023 tarihinde erişim sağlandı).

günümüzde idari kapasiteyi güçlendirmek için tavsiye edilenler farklıdır. Mesela OECD'nin kanıta dayalı politika üretilmesinin idari kapasite artıran bir durum olarak değerlendirmesi bu duruma örnek verilebilir.

Bir de uluslararası örgütlerin kendi arasında grup halinde benimsedikleri kimi fikirler olduğu görülmektedir. Buna göre özellikle devlet inşası kavramıyla idari kapasiteyi ilişkili olarak değerlendiren uluslararası örgütler BM, Dünya Bankası ve IMF ve OECD' yken, demokratik bütünleşme ile ilişkili kabul eden daha çok AB'dir. Bu duruma sebep ise AB'nin kavramı müdahale aracı için kullandığı coğrafya ve ülkelerin demokratikleşme/kapitalizme eklemlenmeye ihtiyaçları varken; BM, Dünya Bankası, IMF gibi örgütlerin kavramı kullandığı coğrafyaların "bir devlet inşa etmeye" ihtiyaçlarının olmasıdır. Mesela belirli coğrafyalar için idari kapasite daha çok devlet kapasitesine yaklaşarak anlam kazanmaktadır örneğin kırılgan devlet inşası sürecinde bu şekilde bir anlamdadır. Bu duruma başka bir örnek SIGMA belgelerinde politika oluşturma ve karar verme konusunun vurgulandığı yerlerde daha çok politika kapasitesine yakınsayacak bir anlamıyla öne çıkmaktadır. Bir devletin idari kapasitesi belirli kararları alma ve uygulama noktasında önemli bir değişkendir. Bu nedenle uluslararası örgütler tarafından farklı dönemlerde farklı amaçlar için geliştirilmesi önerilen idari kapasite kavramı tezin son bölümünde Türkiye örneği üzerinden incelenmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ KAPASİTE KAVRAMININ KAMU YÖNETİMİNE YANSIMALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

> *"Yeni bir fikrin sağlamlaştırılması veya kalıcılığı, fikir etrafında oluşan fikir birliğinin derecesine bağlıdır. Oyuncular, yeni politikalara algılarına göre yanıt verirler: çıkarlarına ve gerçeğe ilişkin algıları. Bu algılar, farklı ortamlarda mevcut fikirler ve tarihsel olarak oluşturulmuş ideolojiler tarafından yapılandırılır. Yeni fikirlerin ideolojik akımlar ve kurumsal yapılar ile zamanın siyasi ve ekonomik kaygıları ile etkileşime girmesi veya 'uyması' halinde uzlaşma olasılığı daha yüksektir."* (Sikkink, 1991:255).

İdari kapasitenin kavram olarak ortaya çıktığı ilk teorik düzlemin ulusal kalkınma çabası olduğu daha önce belirtilmişti. Türkiye için dünya ile benzer bir çizgiyle ulusal kalkınma çabalarının başladığı İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem buraya denk gelmektedir. Bölümün ilk başlığında bu duruma istinaden idari kapasite ile benzer bir içerik ve çabayı çağrıştırdığı için "idareyi geliştirme" üzerinden bir inceleme yapılmaktadır. Özellikle koşul olarak idari kapasite kavramının öne sürüldüğü zamandan itibaren, AB'ye üyelik sürecine giren Türkiye, bu süreçte önemli toplumsal/siyasi değişimler geçirdi. Türkiye'nin yaşadığı bu istikrarsızlıklara ekonomik olarak hem ülke içinde hem de uluslararası sistemde gerçekleşen krizlerin de olumsuz etkisi oldu. Dünya ile eklemlenme ve kalkınma çabalarını demokratik ve liberal bir biçimde gerçekleştirmek isteyen Türkiye, bu süreçte AB'ye üye olma çabası ile bu durumu somutlaştırdı. Öyle ki Türkiye, 2016 yılına kadar olan hemen her kriz sürecinin sonunda AB'ye üyelik konusunda ilerleme kaydetmek için çaba gösterdi. 2000'li yıllardan itibaren kamu

yönetimine hakim olmaya başlayan yeniden yapılanma ve kamu yönetimi reformu çabaları AB'ye üyelik için meşru zemini oluşturmaktadır. Öyle ki bu yeniden yapılanmanın kurucu belgelerinden biri olarak kabul edilebilecek olan "Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" isimli çalışma bu noktada önem arz etmektedir. Çalışmada, Türkiye'nin 1990'lı yıllarda yaşadığı sorunların *yönetim kapasitesi yetersizliğinden* kaynaklı olduğu ifade edilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 72). Bu durum ise kamu yönetiminin yeniden yapılanma gerektiren-strateji, bütçe, performans ve güven- açıkları üzerinden ifade edilmektedir. Kullanılan ifadeler ise dikkat çekicidir:

> *"Ağırlaşan ekonomik şartlar ve birbiri peşi sıra ortaya çıkan krizler, daha derinlerde bir yönetim krizi yaşadığımızın en açık göstergesi olmuştur. 1990'lı yıllar boyunca yaşadığımız irili ufaklı birçok ekonomik kriz, dış şoklara karşı kırılganlık, terör ve doğal afetler, yönetim kapasitemizin test edildiği ve yetersizliğinin ortaya çıktığı durumlardır."* (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 72).

İlgili belgede yönetimin kalitesi üzerine de vurgu yapılmaktadır. Vatandaşların kamu yönetimine olan güvensizlik ve memnuniyetsizliğinin kaynağını yönetimin kalitesinin oluşturduğu ifade edilmektedir. Burada yönetimin kalitesi ile kastedilenin ise vatandaş için adil, eşit bir şekilde kamu hizmetlerine[223] erişebilmekken, kamu görevlileri için performansa ve iş tatminine bağlı bir motivasyon durumu olarak belirtilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 73). Kamu yönetiminin yetersizlikleri arasında sayılan bir diğer nokta ise siyaset yönetim arasındaki dengesiz ilişki olarak ifade edilmektedir. Özellikle 1990'lı yıllardaki koalisyon hükümeti döneminin olumsuz etkisi olarak bürokrasinin siyasi müdahalelere maruz kalması vurgulanmaktadır. Ayrıca bürokrasinin ise esasında siyaset kurumu tarafından belirlenmesi gereken politika ve stratejiler konusunda yeterli girdi almadan çalışma alışkanlığı ise bu dengesizliğin bir diğer unsuru olarak

[223] Ayrıca ilgili belgede vatandaş tarafından kamu hizmetlerinin özellikle adalet, sağlık ve vergi gibi temel alanlarda yetersiz olarak değerlendirilmesi durumunun sonraki aşaması olarak *"merkezi hükümette reform isteyenlerin oranı %90'ı bulmaktadır."* (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 74) ifadeleriyle devam ettirmektedirler. Ancak bu sonuca nasıl veya hangi kamuoyu araştırması sonucunda ulaşıldığı paylaşılmamaktadır.

değerlendirilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 77). Kamu yönetiminde bir başka yetersizlik olarak ise mali yönetim konusundadır. Bütçenin şeffaf olmayışı, büyüklüğü, kamu görevlilerine maaş dağıtan ve faiz ödeyen bir yapıya sahip oluşu eleştirilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 93-98). Yönetim kapasitesinin bir diğer yetersizliği ise kamu personel rejimindeki kriz olarak belirtilmektedir. Buna göre liyakate dayalı bir sistemin kurulamayışı ve işletilememesi, performansa dayalı olmayan çalışma ve ücret sistemi, karışık mevzuat düzenlemeleri ve hizmet içi eğitime önem verilemeyişi olarak vurgulanmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 101).

Kamu yönetimi yapısının ve yönetim kapasitesinin yetersizliği üzerine ifade edilen bu görüşler ise bir noktada birleşmektedir: "kamu yönetiminde yeniden yapılanma". Bu yeniden yapılanmanın meşru zeminini ise AB'ye uyum süreci oluşturmaktadır. Bu durum şu ifadelerle desteklenmektedir: *"Demokratikleşme ve gelişmiş bir piyasa düzeni kurma, ekonomik gelişmenin nimetlerini adil bir şekilde paylaşma hedefleri ile de uyum içinde olan AB'ye tam üyelik sürecinde, yönetim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır."* Başka bir yerde ise "topluluğa girmek için yönetimde yeniden yapılanma kaçınılmaz bir gereklilik" olarak ifade edilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 79).

Türkiye'nin AB'ye üye olma çabası öncelikle 1963 Ankara Anlaşması ile başlatılacak olursa, bu dönem Türkiye'nin planlı kalkınma için büyük çaba harcadığı bir döneme denk gelmektedir. Bu dönemde bizzat idari kapasite kavramıyla karşılaşılmamış olsa da dönemin özellikle BM'nin etkisiyle Türkiye'de kurulan çeşitli kurumlar aracılığıyla kamu yönetimi bilgisinin kurumsallaşma dönemiyle benzer bir izlekte olduğu söylenmesi gerekmektedir. Burada etkili olan diğer önemli durum ise 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle neoliberal politikaların hâkim ideoloji olarak görülmeye başlamasıdır. Özellikle bu ideolojik dönüşüm devletin niteliği ve kapsamı

üzerine bir dönüşüşümü beraberinde getirmektedir. Türkiye bu süreci neoliberal politikaları benimseyerek çeşitli değişim ve reform hareketleri ile geçirdi.

1980'li yıllar itibariyle Türkiye neoliberal politikaları benimsemiş ve bu yönde değişimini halen gerçekleştirmektedir. Bu süreçte devletin kapsamının daraltılması ve kamu yönetiminin çeşitli reformlarla dönüştürülmesi söz konusudur. Bu dönüşümün başlangıcı Türkiye için idarenin geliştirilmesi için çeşitli reformların yapıldığı bir dönemdir. Ancak 1990'lı yıllarda Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle bağımsızlık kazanan ülkelerin AB'ye aday olma ve kapitalizme eklemlenme süreci Türkiye'yi de etkiledi. AB'nin bu süreçte ilgili aday ülkelere üyelik için şart olarak sunduğu kriterler Türkiye için de geçerli oldu. Bu bölümde tezin konusu itibariyle bu kriterlerden biri olan "idari kapasite" koşulu, Türkiye için nasıl bir süreç geçirmiştir sorusunun cevaplanması amaçlanmaktadır. Bu dönem iktidarda yer alan Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetinin kamu yönetimi reformu/yeniden yapılanması sürecini uluslararası örgütler-özellikle AB'ye üyelik süreci- ile meşrulaştırmak istemesi önemlidir.[224]

Dünya üzerinde gerçekleşen ekonomik, toplumsal ve siyasi olaylarla benzer bir seyir izleyen Türkiye, bu noktada inceleme nesnesi olarak seçildi. Bu ilişkinin ve transferin nasıl gerçekleştiğini anlamak için kavramı ortaya atan uluslararası oyuncular üzerinden bir analizin yapılmasının ardından Türkiye üzerinden bir analiz yapılması gerekmektedir. Türkiye, İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişmeye başlayan "ulusal kalkınma" çabalarının bir gereği olan idari kapasiteyle, BM'nin teknik ve idari yardımlarıyla tanışmaktadır. Bu durumun bir örneği olarak ise Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'nin 1953 yılında BM vasıtasıyla kurulması

[224] Bu nedenle Türkiye bölümünde AB ile olan süreç idari kapasite açısından daha ön plana çıkacak şekilde incelenmektedir. Ayrıca ikinci bölümde Dünya Bankası ve IMF'nin kavrama daha çok kırılgan devletler bağlamında devlet inşası açısından yaklaşması-ve Türkiye'nin bu örgütlerce kırılgan devlet olarak nitelenmeyişi- sebebiyle Türkiye başlığında bu iki örgüte AB ile olan ilişkiler içinde yer verilmiş olup, ayrıca bir başlık açılmadı.

gösterilebilir. BM'nin Türkiye'ye teknik ve idari yardım aracılığıyla hem personel göndermesi hem de çeşitli kurumların kurulmasında aktif rol oynaması bu döneme denk gelmektedir.

Kavramın geçirdiği anlam değişimine paralel olarak 1970'li yıllarda idarenin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için reform çabaları gerçekleşti. 1993 yılı itibariyle üyelik koşulu olarak -AB adaylığı sürecinde ise- kavramın koşul olma anlamıyla tanışmaktadır. Bu bölümde AB sürecinde hazırlanan ilerleme raporları, ulusal programlar ve kalkınma planlarında idari kapasite kavramı bağlamında nasıl bir kurumsallaşma gerçekleştiği araştırılmaktadır. Birlik, 1998-2022 yılları arasında hazırladığı ilerleme raporlarında üyelik kriteri olarak yer alan idari kapasite üzerinde değerlendirmeler yapmaktadır. Bu değerlendirmelerin hangi bağlamlarda yapıldığı önceki bölümde diğer aday ülkeleri de kapsayan genişleme strateji belgeleri ve çeşitli zirveler aracılığıyla ele alınmıştı. Burada ön plana çıkan nokta idari kapasite geliştirme ile idari reform yapma arasındaki ilişkinin sıklıkla vurgulanmasıdır. Bu nedenle bu bölüm bir açıdan Türkiye'nin AB üyelik sürecinde gerçekleştirdiği idari reformların idari kapasite ile ilişkisini anlamayı amaçlamaktadır. Bölümde Türkiye için yayınlanan ilerleme raporları incelenerek önceki bölümde incelenen söylemle ne düzeyde ayrışma ve benzeşme olduğu yönünde bir analiz yapılmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, Türkiye tarafından hazırlanan belgelerde bu süreçte idari kapasite kavramının nasıl ele alındığı üzerine bir değerlendirme yapılmaktadır. AB'ye üyelik sürecinin oluşturulan politika belgelerinde ele alınış biçimi, kavramın Türkiye açısından kavranışını açıklamak için önemlidir.

AB ile ortaklaşa yürüttüğü SIGMA programı aracılığıyla OECD'nin de Türkiye için ürettiği belgeler ayrı bir başlıkta incelenmektedir. Bu noktada örgütün kamu yönetiminin temel ilkeleri üzerinden kamu yönetimi reformu ilerleme ölçümü yapması

önemlidir. İlgili başlıkta bu ölçüme ilişkin olarak çeşitli grafikler yardımıyla Türkiye'nin durumu göz önüne serilmektedir.

Bu bölümde metin analizi yönteminden yararlanarak çeşitli sorulara cevaplar aranmaktadır. Bu sorular ise şu şekildedir; yerleşik bir kamu yönetimi ve bürokratik yapıya sahip bir ülke olarak Türkiye bu kavram doğrultusunda bir değişim geçirdi mi? Cevap evet ise, Türkiye'de idari kapasite kavramının kabul edilmesi, uygulanması ve sağlamlaştırılması nasıl gerçekleşti? Hükümet biçiminde gerçekleşen değişiklik idari kapasite konusunda neleri etkiledi/değiştirdi? İdari kapasitenin Türkiye'de kamu yönetimi yapısında kurumsallaşma süreci 1970'li yıllarda idarenin geliştirilmesi çabaları ile başlamaktadır. Bu noktada Başbakanlık düzeyinde kurulan "İdareyi Geliştirme Daire Başkanlığı" 2018 yılına kadar kamu yönetiminde idari kapasite için önemli bir yapı olarak faaliyet göstermiştir. İlgili birimin bu şekilde değerlendirilmesinde "kamu yönetiminin geliştirilmesi"nin görevleri arasında sayılması etkilidir (Resmi Gazete, 19.10.1984). AB'ye üyelik sürecinde idari kapasitenin artırılması için kurulan birimler ise öncelikle Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, daha sonra AB Bakanlığı ve son olarak ise AB Başkanlığı olarak sıralanabilir.[225] İlgili kurumsal yapı değişimleri idari kapasitenin ana boyutlarından biri olan kurumsal yapı açısından önem arz etmektedir. Bu bölümdeki bir başka önemli konu ise idari kapasite geliştirme konusunun Türkiye'nin kamu yönetimi reformu süreci ile benzer bir yapı göstermesidir. Bu nedenle tezin varsayımlarından *idari kapasite kavramının kapitalist dünya düzeninin yeni bir zamanına eklemlenme amacıyla kullanılan bir araç olması ve bu aracın yürütücüsünün kamu yönetimi olduğu kabulüyle örtüşmektedir*.[226]

[225] Büro olarak bakıldığında ise 15 Ekim 2008'de İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan *"İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu"* örnek verilebilir. İlgili Büro 2013 yılında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü olmuştur. 2021 yılı itibariyle Başkanlık statüsü verilerek Göç İdaresi Başkanlığı oldu.

[226] İdari kapasite kavramı Türkiye için sadece kamu yönetimi için değil, birçok farklı alan-eğitim, adalet, sağlık gibi- ve sektör için kullanılmış olsa da tezde temelde kamu yönetimi reformu ile ilişkisi açısından bir değerlendirme yapılmaktadır.

1. İDARİ KAPASİTE KAVRAMININ TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNE GİRİŞİ:"TEKNİK BİR KAVRAM OLARAK KAPASİTEDEN İDARENİN GELİŞTİRİLMESİNE"

Türkiye'de planlı döneme[227] geçilmesiyle birlikte yapılan ilk plan 1963-1967 yılları arasını kapsamaktadır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *"planlamayı kalkınmanın vazgeçilmez yolu olarak benimsemiştir"* (DPT, 1963: 1). İlk kalkınma planının giriş bölümünde yer verilen bu ifadeler, daha önce ifade edildiği gibi ulusal kalkınma için benimsenen dünyada hâkim olan görüşle paralellik göstermektedir. Türkiye kalkınma planı konusuna verdiği önemi *"Bugün Türk toplumunda büyük bir kalkınma isteği vardır. Plânlamanın ve plânlama ile ilgili kuruluşun Anayasa yapısı içinde yer almış olması bunun en açık belirtisidir. "*(DPT, 1963: 1) ifadeleriyle vurgulamaktadır.

1960'lar sonrası bu dönemin BM başlığında teknik ve idari yardımlarla karakterize edildiği üzerinde durulmuştu. Bu durum ilk planda *"uluslararası iş birliği çerçevesinde sağlanabilecek dış kaynaklar da göz önünde tutulmuştur. Uluslararası dayanışma, bu ulusal çabayı destekleyecek ve tamamlayacaktır."* (DPT, 1963: 3) ifadeleriyle belirtilmektedir. Ayrıca bu konuyla ilgili bir diğer yorum ise, Dünya üzerinde kalkınma çabalarının artış gösterdiği bu dönemde kendi başına bu çabayı gerçekleştiremeyecek az gelişmiş[228] ülkelerin "uluslararası iş birliği" fikri ile gelişebileceğidir (DPT, 1963: 30).

Bu planda Türkiye'nin darbe sonrası döneminin de etkisiyle "demokrasi ilkeleri ile kalkınma" arasındaki pozitif ilişki de sıkça vurgulanmaktadır. Öyle ki Dönemin

[227] Türkiye'de 1963 yılındaki ilk plandan önce de çeşitli plan çalışmaları yapıldı. Ancak bu durum İlk kalkınma planında da ifade edildiği gibi *"...iktisadi kalkınma planı değil, bunlar yurtta büyük ve temel sanayiin kurulmasını hedef tutan teknik plânlardır." (*DPT, 1963: 10).

[228] İlgili planda Türkiye kendisini *"az gelişmiş bir toplum"* (DPT, 1963: 33) olarak nitelemeyi tercih etmektedir.

Başbakanı İsmet İnönü kalkınma planı için yazdığı sunuşta, *"Plânlı düzende başarının yalnız iktisadi ve sosyal kalkınmamızın başarısı değil, aynı zamanda demokrasimizin de bir zaferi olacağına inanıyorum."* (DPT, 1963: i) ifadeleriyle desteklemektedir. Aynı zamanda üzerinde durulan diğer konu ise ülkenin kalkınmasında çevresinin ve ekonominin önemidir. Bu durum ise şu şekilde ifade edilmektedir:

> *"Türkiye'nin kalkınma meselesi, genel olarak dünyadaki iktisadi gelişmeler ve özel olarak da Türkiye'nin içinde yaşadığı batı dünyasının gidişi ve tutumu dışında, yalnız başına ele alınamaz. Türkiye'nin kalkınma dâvasının dış çevre içinde değerlendirilmesi ve iktisat siyasetinin bu görünge içinde tespiti gereklidir."* (DPT, 1963: 28).

Bu kalkınma planında kapasite kavramı daha çok teknik anlamda kullanılmaktadır. Örneğin "Karma Ekonominin Yapısı" başlığında *"Kamu sektöründeyse atıl kapasite daha çok organizasyon bozukluğundan ileri gelmektedir."* (DPT, 1963: 78) ifadelerine yer verilmektedir. Ayrıca "Maden dairesinin yeniden teşkilatlandırılması" ile ilgili bir maddede ise yetenek anlamı vurgulanmaktadır. İlgili dairenin *"maden kanununu uygulayabilecek bir kapasiteye getirilmesi"* (DPT, 1963: 197) gerektiği ifade edilmektedir.

Bu planda vurgulanan önemli konulardan biri ise devletin niteliği üzerinedir. Bu durumu *"Özel Sektöre Rehberlik"* (DPT, 1963: 490; 527) ifadelerinde görmekteyiz. Öyle ki bu başlıkta özel sektörden kalkınma için önemli çabalar beklendiği (DPT, 1963: 490) vurgusu dikkat çekicidir. Ayrıca *"özel sektörün plânda gösterilen hedeflere ulaşabilmesi için önemli bir bünye, davranış ve organizasyon değişikliğini gerçekleştirebilmesi gerektir. Bu konuda Devlete de önemli bir öncülük görevi düşmektedir."* (DPT, 1963: 491) ifadeleri devletin niteliğini belirtmektedir.

İdare konusuyla ilgili olarak bu planda "yeniden düzenleme" konusu geçmektedir. Bu durum "toplumun temel kuruluşu" başlığında *"ve Devlet idaresinde alınacak yeniden*

düzenleme tedbirleri başarının ilk şartlarından olarak görünmektedir. "(DPT, 1963: 66) şeklinde karşılık bulmuştur. Daha önce devletin niteliğiyle ilgili vurguyu idarenin yeniden düzenlenmesinde de görmekteyiz. Öyle ki devlet idaresi plan hedeflerinin başarıyla gerçekleştirilmesinde ve planın uygulanmasında en önemli araç (DPT, 1963: 79) olarak nitelenmiştir. Bu dönemin ana gerekliliğinin idari reform yapılması gerekliliği vurgusu devletin zamanla değişen görevleri ve bu görevlerin mahiyetiyle ilişkili görülmüştür. İdari reform *"belirli bir zamanda bitecek tek bir faaliyet olarak"* (DPT, 1963: 80) değerlendirilmektedir. Ancak esas olanın idari reform yapıldıktan sonra idarenin devamlı ve sistemli bir şekilde izlenmesi gerektiğidir. Aksi durumda idarede var olan dengesizlikler ve düzensizliklerin daha derinleşebileceği endişesi hakimdir. Buna göre idari kurumsallaşma sürecinde dikkate alınması gereken kimi ilkeler olduğu ifade edilmektedir. Bu ilkeler şu şekildedir (DPT, 1963: 79);

- *"İdari kurum ve kuruluşlarda amaç, hedef, yetki ve sorumluluk alanlarının açık bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Belirlenen hedeflere uygun bir şekilde örgütlenme yapılmalıdır.*
- *"Kurumların görevleri, birimleri, ilişkileri gibi konularda belirli esaslara tabi olmaları gerekmektedir."*
- *"Personelin idare için önemi doğrultusunda politikaların belirlenmesi gerekmektedir."*
- *"İş bölümü ve iş birliğinin sağlanması, gereksiz çalışma ve tekrarlamayı önlemek gereklidir."*
- *"Görevlerin yerine getirilmesini sağlama veya eksik yerine getirilmesini önleyecek bir denetleme sisteminin kurulması gerekmektedir."*

İlgili planda ayrıca merkezi yönetimi ve mahalli idareleri kalkınmakta olan bir ekonominin ihtiyaçlarını rasyonel bir biçimde ve süratle karşılayabilecek duruma getirmenin zorunlu olduğu ifade edilmektedir (DPT, 1963: 80). İlk planda "idari kapasite" kavramıyla karşılaşılmamış olsa da idari reform gerekliliğinin sıkça vurgulanması dikkat çekicidir. Ancak idari reformun belirli bir çerçeve ve ilkeler dizisi ile yapılması gerekliliği, bu reformları gerçekleştirecek kurumların ve personelin nitelikli bir vasfa

(DPT, 1963) sahibi olması gerektiği ayrıca vurgulanmaktadır. Eğitim alanında ise "yeterlik veya kabiliyet" konuları üzerinde durulmuştur. Öyle ki *"toplumun en yeterli insanlar tarafından yönetilmesi, eğitim alanında kabiliyetlere göre bir seçme yapmak ve kabiliyetli olanlara eğitim imkânı tanımak"* (DPT, 1963: 38) birbiriyle ilişkili iki durum olarak değerlendirilmektedir. İdari kapasitenin kurumsal boyutunda reform gerekliliği vurgusu, kamu personeli ve vatandaşların ise yeteneklerinin eğitimle iyileştirilerek kalkınmanın sağlanabileceği (DPT, 1963: 53; 441-442; 457) görüşü birbirini tamamlamaktadır.

1970'li yıllara gelindiğinde ise, dünyadaki gelişmelerin etkisi Türkiye'de de karşılık bulmuştur. Bu durumun sebebi ise idareyi geliştirme kavramının da Türk kamu yönetimine 1970' li yıllardan sonra girmiş olmasıdır. Yalçındağ (1971: 25), idareyi geliştirme kavramının kamu yönetimi literatürüne ilk kez MEHTAP Raporu ile giriş yaptığını, idari reformdan farklı olarak çok dar bir anlama sahip olduğunu ifade etmektedir. Yalçındağ'ın devlet kesimini yeniden düzenleme kavramı için yapmış olduğu *"...terimin ne anlama geldiğini, üzerindeki etimolojik tartışmalar değil, bizzat bu terimle adlandırılan çalışmaların amacı, kapsamı ve niteliği belli edecek."* (1971: 25) çıkarımı idari kapasite kavramı için de geçerli kabul edilebilir. Bu geçerliliğin etimolojik tartışmalar içermediği bir gerçektir. Ancak tezin ilk bölümünde kapasitenin anlamı üzerinden yapılan incelemede görüleceği üzere kavram hem sayısal hacim hem de yetenek anlamına karşılık gelmektedir. Bu durum da aslında kamu hizmeti üreten "kamunun" genel anlamda ölçümünün mümkün olmayışı meselesini öne çıkarmaktadır.

Bu dönemde Türkiye'de kamu yönetimi örgütlenmesi içinde idareyi geliştirme üzerine birimler kurulmuştur. Bu duruma örnek olarak aslında başbakanlık ana hizmet birimlerinde yer alan "İdareyi Geliştirme Daire Başkanlığı" örnek gösterilebilir. Bu başkanlığın kuruluşundan önce 1975 yılında "Organizasyon ve Metot Kurulu" olarak

kurulan, daha sonra "Merkezi İdareyi Geliştirme Müşavirliği" adını alacak olan bir birim vardır. Bu birim başbakanlık merkez teşkilatı birimlerinin yanı sıra kurulmuş birimlerdendir. Daha sonra bir iç genelge ile kaldırılarak, görevlerinin yürütülmesi aynı yılın sonlarına doğru kurulan "Organizasyon ve Metot Daire Başkanlığı" na devredilmiştir. Bu birimlerin kamu yönetimine girişi de yine bir müdahale ve politika transferi yoluyla gerçekleşmiştir. Ayrıca idareyi geliştirme ismi ile başkanlık düzeyinde bir birim olarak örgütlenme halini 1984 yılında 3056 sayılı Başbakanlık teşkilatı hakkındaki kanun ile kazanmıştır.[229] Daha önce de vurgulandığı üzere bu tarihler bile kavramın temelini oluşturan düşünce sistemini netleştirmektedir. Turgut Özal başbakanlığında gerçekleşen bu düzenlemeler yeni sağ ideolojinin örgütlenmesinin bir örneği olarak değerlendirilebilir. Ayrıca bahsi geçen birimin kuruluş amaçlarının arasında kırtasiyeciliğin ve gereksiz bürokrasinin azaltılmasının sayılması önemlidir. Aynı zamanda idari iş ve işlemlerde sadeleştirmeye gidilerek kalitenin artırılması da amaçlanmaktadır (Karaer vd, 2014: 29, 37,170).

2. AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE KAVRAMLA TANIŞMA *"KOŞUL OLARAK İDARİ KAPASİTEDEN KATILIM SÜRECİNİN ESASINA"*

Türkiye ile AB arasında ilişki uzun bir dönemi kapsamaktadır. Ancak konumuz itibariyle "idari kapasite" kavramının üyelik koşulu olarak sunulması 1993 yılında Kopenhag Zirvesi ile gerçekleşmiştir. Bu noktada Türkiye'nin AB'ye adaylığı sürecinde idari kapasite kavramının koşul olarak sunulduğu zaman dikkate alınarak bir inceleme yapılmaktadır. "İçişlerini doğrudan etkileyen" bir kurum olması sebebiyle AB'nin özel olarak üzerinde durulması gerekmektedir (Şener, 2010: 68). Bu durum koşul olarak sunulan idari kapasite kavramı üzerinden incelenecektir.

[229] İlgili birime dair yapılan idari reform ile ilgili çeşitli değerlendirmeler 2000'li yılların belgelerinde yer alması nedeniyle AB üyelik sürecinin inceleneceği sonraki başlıkta devam ettirilmektedir.

AB ile ilişkilere tarihsel olarak bakılacak olursa, 1959 yılında yapılan ortaklık başvurusuyla başlayan bir süreç vardır. 1963 yılı itibariyle imzalanan ve ertesi yıl yürürlüğe giren ortaklık anlaşması olan Ankara Anlaşması[230] ise diğer önemli başlangıç noktasıdır. 1970 yılında Gümrük Birliği'ne ilişkin kuralların olduğu Katma Protokol imzalandı.[231] Katma Protokol, Ankara Anlaşmasında öngörülen geçiş aşamasının uygulanmasına yönelik koşullar, düzenlemeler ve zaman çizelgelerinin olduğu belgedir. Bu belgede idari kapasite üzerine bir düzenleme yoktur. Ancak birden farklı maddede düzenlenen Ortaklık Konseyi'nin[232] "Birliğin işleyişi üzerinde doğrudan etkisi olan ve bu Protokol'ün kapsadığı alanlarla ilgili olarak kanunları, tüzükleri veya idari hükümleri birbirine yaklaştıracak önlemler almalarını" tavsiye edebileceği vurgusu önemlidir.

Ortaklık Konseyi hem AB'yi hem de Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'ni temsil eden üyelerden oluşmaktadır. Konseyde her iki tarafın da birer oyu bulunmaktadır ve kararlar oy birliği ile alınmaktadır. Türkiye AB arasındaki ilişkilerin görülebilmesi, analiz edilebilmesi açısından konsey kararları önem teşkil etmektedir. Öyle ki Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), tarafından kararların yayınlandığı belgenin önsözünde "Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin bugün geldiği aşama, Ortaklık Konseyi kararları ile gerçekleşmiş; Ortaklık Konseyinin siyasi nedenlerle toplanamadığı ve karar alamadığı dönemlerde ise,

[230] Bu anlaşmanın amacı halkın istihdam düzeyini ve yaşam koşullarını iyileştirme isteğini dikkate alarak, Türkiye ekonomisinin hızlı bir şekilde kalkınması ve taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkilerin sürekli ve dengeli bir şekilde güçlendirilmesini teşvik etmektir. Anlaşmada Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecine ilişkin üç dönemden oluşan aşamalar olduğu ifade edilmektedir. Bunlar sırasıyla, hazırlık, geçiş ve son aşamalarıdır. Daha fazla bilgi için bkz (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f8e2f9f4-75c8-4f62-ae3f-b86ca5842eee.0008.02/DOC_2&format=PDF; https://www.ab.gov.tr/files/ardb/ankara_anlasmasi.pdf).

[231] İlgili protokol hakkında bilgi için bkz. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A21970A1123%2801%29; https://www.mfa.gov.tr/avrupa-ekonomik-toplulugu-ile-turkiye-arasinda-ortaklik-iliskisi-kurulmasina-dair-anlasmaya-katma-protokol---23-kasim-1970.tr.mfa).

[232] Ankara Anlaşması ile belirlenen amaçlara ulaşılmasını sağlamak, düzenlemeler yapmak ve ortaklığın uygulanması için oluşturulan temel karar organıdır. Ortaklık Konseyi bu görevine ek olarak, ortaklık rejiminin gerçekleşmesi için, Anlaşma taraflarının bir ortak davranışı gerekli görüldüğü takdirde, bunun için gerekli yetki Anlaşmada öngörülmese bile uygun kararları alabilir (https://www.ab.gov.tr/ortaklik-konseyi_272.html#:~:text=Ortakl%C4%B1k%20Konseyi%2C%20T%C3%BCrkiye%20Cumhuriyeti%20H%C3%BCk%C3%BCmeti,Avrupa%20Komisyonundan%20kat%C4%B1lan%20%C3%BCyelerden%20olu%C5%9Fmaktad%C4%B1r adresinden 14.02.2023 tarihinde erişim sağlandı).

ilişkiler askıda kalmıştır." (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2001) ifadeleriyle bu durum desteklenmiştir. Ortaklık Konseyi kararları birincil kaynak niteliği (DPT, 2001a) taşıması nedeniyle önemlidir.[233]

Türkiye resmi olarak tam üyelik süreci başvurusunu 14 Nisan 1987 yılı itibariyle yapmıştır. 1989 yılında Avrupa Komisyonu üyelik başvurusu hakkındaki olumsuz görüşünü yayınlamıştır. Bu belgede (Commission of the European Communities, 1989: 2-3) AB'nin temel çıkarının, Türkiye'nin ekonomik ve politik modernizasyon sürecinde yardımcı olmak olduğu vurgulanmaktadır. Ancak, bir ülke ile müzakerelerin başlatılmasının, *"makul bir süre içinde olumlu bir sonucun mümkün olduğuna, hatta muhtemel olduğuna dair güçlü bir inanca dayanması gerektiğine"* bağlı olduğu ifade edilmektedir. Bu durumun ise *"aday ülkenin, üye devletler için geçerli olan kuralları ve kısıtlamaları yerine getirebilecek"* kapasitede olmasına bağlı olduğu vurgulanmaktadır. Türkiye'nin ekonomik, toplumsal ve siyasal alanda hala gelişmeye ihtiyaç duyan bir ülke olması bu durumu zorlaştırmıştır.

Müzakerelerin başlatılması konusunda bilgiye dayalı kararlar alınması gerektiği vurgusuyla, *"mevcut kurumsal mekanizmalarla"* yapılacak bir genişlemenin *"Topluluğun Tek Senedin başarısı için gerekli olan iç ve dış politikaları izleme kapasitesini zayıflatma riski"* taşıdığı belirtilmektedir. Bu nedenle, "*Topluluğun kurumsal işleyişini, yönetim ve karar alma kapasitesini zayıflatma riskine girmeden bünyesine yeni üyeler kabul etmesini sağlayacak şekilde uyarlayıp uyarlayamayacağı önemli bir sorun"* teşkil edecektir (Commission of the European Communities,1989: 2-3).

[233] Ortaklık Konseyi'nin önemli görevlerinden bir diğeri ise gümrük birliği için teknik konularda "idari iş birliği yöntemlerini" belirlemektir (DPT, 2001a).

1995 yılında Madrid'de yapılan zirvede, Türkiye ile AB ilişkileri genişleme başlığında değil, dış ilişkiler başlığında yer almaktadır. Ancak her iki başlık da *"İstikrara, güvenliğe, özgürlüğe ve dayanışmaya erişmiş dünyaya açılmış bir Avrupa"* ana başlığı altında ele alınmaktadır. Ayrıca Türkiye'nin gerçekleştirdiği reformlardan duyulan memnuniyet ve yenileri için destek de ifade edilmektedir (European Council, 1995).[234] Avrupa Konseyi, Lüksemburg zirvesinde *"Türkiye'nin AB'ye katılım için uygun olduğunu"*, ayrıca Türkiye'nin başvuru yapan diğer ülkelerle aynı kriterler temelinde değerlendirileceği vurgulanmaktadır (European Council, 1997).[235] Bu ifadelerle içinde "idari kapasite" yi içeren kriterinde olduğu, Kopenhag Kriterleri kastedilmiştir. Ayrıca Türkiye'nin halihazırda ekonomik ve siyasi koşullar itibariyle geliştirmesi gereken yönlerinin olması katılım müzakerelerinin başlaması için engel olarak ifade edilmektedir.

AB, aday olan her ülkeye 1998 yılı itibariyle düzenli olarak ilerleme raporları hazırlamıştır. Türkiye için 1998 yılında hazırlanan ilerleme raporunda dikkat çekici ve diğer aday ülkelerden farklılaşan noktalar mevcuttur. Bunlardan biri diğer aday ülkeler için hazırlanan raporlarla benzer olarak Kopenhag Kriterleri'nden üçüncüsü olan "üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme" kriteri için bir başlık açılmıştır. Ancak diğer aday ülkelerde "müktesebatı uygulamak için idari kapasite"nin değerlendirildiği başka bir başlık açılmış ve çeşitli değerlendirmeler yapılmışken, Türkiye için bu başlık mevcut değildir. Bu duruma cevap olarak ilgili raporda *"Türk hükümetinin müktesebat ile uyumlu mevzuat hazırlamak ve uygulamak için gerekli kapasiteye sahip olduğu gözlemi yapılmıştır."* (European Commission, 1998: 26) ifadelerinin yer alması etkili olmuş

[234] İlgili belge "htm" formatında olması sebebiyle sayfa numarası yoktur bu nedenle sayfaya atıf verilememektedir(https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm adresinden 28.01.2023 tarihinde erişim sağlandı).

[235] İlgili belge "htm" formatında olması sebebiyle sayfa numarası yoktur bu nedenle sayfaya atıf verilememektedir(https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_4_zirveler_1985_sonrasi/1997_12_luksemburg_zirvesi_baskanlik_sonuc_bildirgesi_en.pdf adresinden 28.01.2023 tarihinde erişim sağlandı).

olabilir. Ancak burada esas etkili olanın Türkiye'nin resmi adaylık statüsünün ve sürecinin 1999 Helsinki Zirvesiyle başlaması daha etkili bir durumdur.

AB, bu raporda aslında Türkiye'nin idari kapasitesinin yeterliliğini sadece "gümrük birliği" bağlamında değerlendirdiğini şu ifadelerle belirtmektedir: *"Türkiye, gümrük birliği bağlamında müktesebatı uygulayacak idari ve hukuki kapasiteye sahip olduğunu inkâr edilemez bir şekilde göstermiş olmakla birlikte, müktesebatın henüz uygulanmamış diğer alanlarına ilişkin gelecekteki kapasitesi hakkında bir görüş ortaya koymak şu aşamada mümkün değildir."* (European Commission, 1998: 43). Akdoğan, bu durumu *"Komisyonun ileride Türk idari sistemine eleştirileri için bir açık kapı"* (Akdoğan, 2008: 159) olarak değerlendirmiştir. Nitekim bu durum ileride görüleceği üzere gerçekten de bu şekilde gerçekleşmiştir.

1998 yılı ilerleme raporunda her ne kadar diğer aday ülkelerle birtakım farklılıklar söz konusuysa da Avrupa stratejisinin kapsadığı müktesebatın sektörleri ortaktır. Bunlar; iç pazar, tarım, telekomünikasyon, çevre, bilimsel ve teknik araştırma, ulaşım enerji, tüketici koruma, adalet ve iç işleri gibi alanlardır. Ayrıca istatistik, eğitim, dış pazar, balıkçılık ve bölgesel politika ve uyum alanlarında da değerlendirmeler yapılmaktadır (European Commission, 1998: 29-40). Bu ilerleme raporunda üzerinde durulan konulardan diğeri ise, "yolsuzluk, nüfuz ticareti ve kayırma" gibi suçların idari ve siyasi yapı içinde fazlaca yer alıyor oluşudur (European Commission, 1998: 11).

2002- 2022 yılları arasında genişleme için yayınlanan strateji belgelerinde idari kapasite kavramı ele alınmaktadır. 2022 yılında[236] yayınlanan belgede, katılım sürecinin

[236] Yayınlanan son belgelerden olması bakımından önemli olan bu belgede, Türkiye'nin 2018 yılı itibariyle temel haklar, yargı bağımsızlığı, ekonomik yönetim alanlarında devam eden gerileme ve bazı sektörel alanlarda reform yapılmaması nedeniyle AB'den uzaklaşmaya devam ettiği ve katılım müzakerelerinin durma noktasında olduğu vurgulanmaktadır. Ancak bunlara rağmen, "kilit bir ortak ve aday ülke" olduğu belirtilmektedir(https://www.ab.gov.tr/siteimages/resimler/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3(1).pdf adresinden 06.02.2023 tarihinde erişim sağlandı).

esasları arasında idari kapasiteye yer verilmektedir. Genişleme ülkelerinin,[237] hukukun üstünlüğü, ekonomi, demokratik kurumların işleyişi ve kamu yönetimi reformunda somut ilerleme göstermesi beklendiği vurgulanmaktadır (European Commission, 2022: 8). AB, kamu yönetimi reform sürecini idari kapasite ile yakın ilişkili olarak değerlendirmiştir. Bu süreç hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik ve verimlilik gibi kavramlar üzerine kurulması gerekmektedir. Türkiye için yapılan yorumda ise, kamuya karşı sınırlı bir hesap verebilirliğin olduğu, kamu yönetimi reform sürecinde siyasi iradenin eksikliği ve özellikle idarenin siyasallaşmasının devam ettiği vurgusu önemlidir (European Commission, 2022: 20-21).

Kamu alımları ve kamu mali yönetimi konusu adaylık sürecinin önemli etkenlerinden biridir. Öyle ki AB, bu süreci *"devlet etkinliğini sağlamak için bir öncelik"* (European Commission, 2022: 21) olarak değerlendirmiştir. Türkiye'nin bu konuda özellikle kamu ihale kurallarının kapsamının daraltılması nedeniyle, AB müktesebatına uyum konusunda önemli boşluklar bulunmaktadır. Hatta mali yönetimin sağlamlığı, yönetsel hesap verebilirlik ve dış denetim için ulusal yönetişim sistemlerinde reform yapmak, devlet maliyesinin sürdürülebilirliğini sağlamak için çok önemli olarak vurgulanmaktadır. Ancak Türkiye'nin kamu mali yönetimi alanında önemli bir ilerleme olmadığı ifade edilmektedir (European Commission, 2022: 21).

Türkiye'nin kamu yönetimi reformu için bir dereceye kadar hazır olduğu değerlendirmesini yapan AB'ye göre, bu süreçte kapsamlı bir kamu yönetimi reformu başlatılmamıştır. Ayrıca kamu personel yönetimi ve idarenin hesap verebilirliği yetersiz bir düzeydedir. Bu duruma ek olarak üzerinde durulan diğer konu ise, politika oluşturmada katılımcı mekanizmalardan uzak ve kanıta dayalı yöntemlerden yoksun

[237] AB tarafından 2022 yılında genişleme sürecine dahil olan aday ülke olarak Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Kosova, Kuzey Makedonya, Sırbistan ve Türkiye sayılmaktadır (https://www.ab.gov.tr/siteimages/resimler/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3(1).pdf adresinden 06.02.2023 tarihinde erişim sağlandı).

olduğu ifade edilmektedir. İdari kapasitenin güçlendirilmesinin önündeki bu engellerin yanında, yolsuzlukla mücadele konusunda da ilerleme kaydedilmemiştir (European Commission, 2022: 69). Müktesebata uyum için hemen her alanda birçok çalışmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'nin adaylık konusunda daha fazla ilerleme kaydedebilmesi için, idari kapasitesinin geliştirilmesi, düzenleyici otoritelerin bağımsızlığının sağlanması, tüm reform alanlarında uygulama ve yaptırımın iyileştirilmesi gerekmektedir (European Commission, 2021: 31; 2022: 75).

İlkinin 1998 yılında yayınlandığı AB genişleme strateji belgelerinde genişleme süreci ve Türkiye ile ilgili çeşitli değerlendirmeler yapılmaktadır. Bunlardan ilki Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyelik kriterleri için değerlendirme yapılırken Türkiye'nin durumu bu değerlendirme bölümüne dahil edilmemiştir.[238] Öyle ki AB, *"Türkiye'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile aynı kriterlere göre değerlendirilmesini, bu aday ülkenin siyasi üyelik kriterleri açısından bir tekilliğini ortaya koymakta"* (European Commission, 1998: 29) olduğunu ayrıca vurgulamıştır. Türkiye her ne kadar ekonomik reformda ve topluluk müktesebatıyla uyumlulaşmada AB'den destek görebilecekse, demokrasinin güçlendirilmesi ve insan haklarının korunmasına yönelik acil ihtiyaçla ilgili olarak yalnızca kendisi sorumludur (European Commission, 1998: 30).

1999 yılında yapılan değerlendirmede Türkiye ve diğer aday ülkelerin üyelik konusunda kararlılıklarını ve değişim kapasitelerini gösterdikleri vurgulanmaktadır (European Commission, 1999b: 5). 1998 yılında yapılan tekillik yorumu benzer şekilde 1999'da da devam ettirilmiştir. Öyle ki, *"Bugüne kadar Türkiye ile izlenen strateji, o ülkenin özel durumunu yansıtan spesifik bir strateji olmuştur."* (European Commission, 1999b: 7) ifadeleri bu durumu belirtir. Burada üzerinde durulması gereken bir nokta ise

[238] 1999 yılı genişleme strateji belgesinde Türkiye'de Kopenhag kriterleri için diğer ülkelerle bir arada değerlendirilmektedir. Ancak yine de Türkiye katılım öncesi stratejinin ve genişleme stratejisinin değerlendirilmesinde farklı diğer adaylardan farklı bölümlerde değerlendirilmektedir (European Commission, 1999b: 3).

şudur, AB aslında Türkiye ile ilgili olarak farklı bir strateji izlediğini ifade etmektedir. Her ne kadar üyelik kriterleri olarak diğer aday ülkelerle aynı koşullara bağlı olsa da onların faydalandığı yardım ve teşviklerden yararlanamadığı yönünde bir değerlendirme yapılmaktadır. Bu durum şu şekilde ifade edilmektedir:

> *"Bugüne kadar, Türkiye için Avrupa stratejisi diğer aday ülkelere göre daha dar bir şekilde odaklanmıştır. Özellikle uyum sürecini destekleyebilecek olan AB'den sağlanan mali destek sınırlı kalmıştır. Derinlemesine reformları teşvik etmek için artık ileri bir adım atmanın ve Türkiye ile ilgili stratejiyi daha da geliştirmenin zamanı geldi. Ülkenin mevcut durumuyla bağlantılı belirli özelliklerini korurken, gelecekte diğer aday ülkelerle izlenen stratejiye daha yakın bir şekilde uyumlu hale getirilebilir."* (European Commission, 1999b: 10).

1999 yılında Helsinki'de yapılan zirvede Türkiye'nin adaylık statüsü tanınmıştır. Bu süreçte diğer aday ülkelere uygulanan aynı kriterlere tabi olduğu vurgulanmaktadır (European Council, 1999).[239] Bu süreç öncesinde yayınlanan genişleme belgeleri bu nedenle farklı bir konumda değerlendirme yapmaktadır. Kopenhag Kriterlerinden üçüncüsü olan, müktesebata uyum kriteri, müktesebatın kabulünü, iç hukuka aktarılmasını, uygulanması gibi süreçlerden oluşmaktadır. Topluluk müktesebatının sadece ulusal mevzuata dahil edilmesi değil, ayrıca uygun idari ve adli yapılar aracılığıyla uygulanmasının sağlanması da önemlidir. Bu nedenle diğer aday ülkelere olduğu gibi Türkiye'ye de idari yapılarını modernleştirmesi gerektiği söylenmiştir (European Commission, 1999b: 20, 38).

AB'ye üyelik için kamu hizmeti ve yargının gelişmiş bir düzeyde olması, aday ülkelerin üyelik yükümlülüklerini üstlenebilmeleri ve AB yapısal fonlarından etkin bir şekilde faydalanabilmeleri çok önemlidir. Müktesebatın etkin bir şekilde uygulanması için çeşitli gereklilikler vardır. Bunlar; mevcut kurumların güçlendirilmesi, uygun insan

[239] İlgili belge "htm" formatında olduğu için sayfa numarası olmaması nedeniyle sayfa atıfı verilememektedir (https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm adresinden 08.02.2023 tarihinde erişim sağlandı).

kaynağı, yeterli mali kaynak ve yeni kurumların oluşturulması gerekliliğidir (European Commission, 1999b: 19-20). Üyelik sürecinde Türkiye'deki çeşitli reformların teşvik edilmesi ve desteklenmesi için; insan hakları konusunda siyasi diyaloğun geliştirilmesi, müktesebatın kabulüne yönelik ulusal bir programla birleştirilmiş bir katılım ortaklığının benimsenmesi, katılım ortaklığının uygulanmasını izlemek için Avrupa anlaşmaları kapsamında işleyen mekanizmalara benzer mekanizmalar oluşturmak gerekmektedir (European Commission, 1999b: 28, 31).

Türkiye ile diğer aday ülkeler arasında idari kapasite yönünden farklılıklardan bir diğeri ise, AB'nin-her aday ülke için geçerli olmasa da- diğer adayları bu konuda daha ayrıntılı değerlendirmiş olmasıdır. Örneğin farklı aday ülkeler üzerine yapılan değerlendirmelerde, idari kapasitelerini hangi yönlerde, sektörlerde ve alanlarda geliştirmeleri gerektiği belirtilmektedir: "Çevre ve tarımla ilgili kurumlar" (European Commission, 1999b: 37), "mali kontrol (European Commission, 1999b: 36), "bölgesel kalkınma" (European Commission, 1999b: 34).

Türkiye'nin adaylık sürecinde ise öncelikli olarak siyasi kriteri karşılamasının beklendiği vurgulanmaktadır. Ekonomik kriterin ardından ise müktesebata uyum kriteri gelmektedir. Bu kriterlere ulaşabilmek için öncelikle siyasi ve ekonomik reformlar yapılması gerekmektedir. Ancak bu reformların içeriği geniştir. İdari, adli, anayasal, hukuki birçok alanı kapsayan reformları içermesi gerekmektedir (European Commission, 2001: 26). Reformların yeterli düzeyde yapılmaması Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterini karşılamaması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca müktesebatla uyumun en çok Gümrük Birliği konusunu kapsayan alanlarda ileri düzeyde olduğu vurgulanmaktadır. Ancak müktesebatla uyum düzeyi konu türlerine göre farklılaşmaktadır. Bu nedenle idari kapasitenin güçlendirilmesine yönelik ilerlemeler sınırlı kalmıştır (Commission of the European Communities, 2001: 64).

İdari kapasite konusu üzerine yapılan değerlendirmelerin daha genel olduğu gözlemlenmektedir. Örneğin açılan her fasıl için idari kapasite düzeyinin ne olduğu üzerine çıkarım yapılmamıştır. Ancak konuya ilişkin eksiklikler olduğu yönünde veya ilerleme kaydedilip kaydedilmediği yönünde değerlendirmeler yapılmaktadır. Farklı alanlardaki idari kapasitenin yükseltilmesi ve idarenin hemen her düzeyinde önemli reformların yapılması gerektiği öngörülmektedir. Bu duruma örnek olarak bölgesel kalkınma alanında yeni kurumların kurulması gerekliliği verilmektedir (Bankoğlu, 2019: 110-111). Yeni kurulan düzenleyici kurumların özerkliklerinin, yeterli düzeyde mali ve insani kaynağın sağlanması gerekliliği ise diğer bir örnektir (Commission of the European Communities, 2001: 65).

Adaylık sürecinde idari kapasitenin güçlendirilmesi için yapılması öngörülenler nedir sorusu önemlidir. Bu soruya AB'nin hazırladığı genişleme strateji belgeleri, katılım ortaklığı belgeleri ve yıllık ilerleme raporlarına bakarak bir çıkarım yapmak mümkündür. Öyle ki yeni kurumsal örgütlenmelerin oluşturulması idari kapasiteyi güçlendiren bir etken olarak görülmektedir Aynı zamanda kriterleri karşılamak için yapılan anayasal veya yasal-hukuki düzenlemeler ve idari veya adli konularda yapılan reformlar örnek verilebilir. Ayrıca ekonomik kriter içinde yer alan finansal konularla ilişkili olarak oluşturulan denetim otoritelerinin idari kapasitelerinin iyileştirilmesi gerekliliği bu duruma örnek verilebilir (Commission of the European Communities, 2001: 15, 65).

İdari kapasite her ne kadar müktesebata uyum kriteri içinde sayılsa da birçok kez siyasi ve ekonomik kriterin içinde geliştirilmesi, güçlendirilmesi ve iyileştirilmesi gereken bir faktör olarak yer almıştır. Örneğin siyasi kriterin içinde yapılması gereken yeni hukuki, anayasal düzenlemeler ve reformlar; ekonomik kriteri karşılamak için kurulması gereken yeni idari yapılar, yolsuzlukla mücadele, mali kontrol mekanizmaları gibi (Commission of the European Communities, 2001: 16,18).

Genişleme sürecinin finansal boyutunu oluşturan ve aday ülkelerde müktesebata uyum konusunda idari kapasitenin artırılması PHARE programı aracılığıyla twinning/eşleştirme projeleri ile yapılmaktadır. 1998 yılından beri Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için bu şekilde ilerleyen süreç, Türkiye[240] için 2001 yılında halen başlanmamışken, Malta ve Güney Kıbrıs Rum Kesimi için 2001 yılında başlatılmıştır (Commission of the European Communities, 2001: 69). Diğer aday ülkeler için 1998-2001 yılları arasında tarım, çevre, kamu maliyesi, adalet ve iç işleri, sosyal politika bölgesel kalkınma ve yapısal fonlar için hazırlık gibi alanları içerecek şekilde toplam 502 proje ırt (Commission of the European Communities, 2001: 74).

AB tarafından, Türkiye için "*topluluk müktesebatına uygun mevzuatı oluşturabilen ve uygulayabilen"* (European Commission, 1998: 9) bir sisteme sahip olduğu yorumu yapılmaktadır. Üyelik için gerekli olan üyelik yükümlülüklerini yerine getirebilme kriteri içinde yer alan çeşitli sektörler bulunmaktadır. Bunlardan kimisi gümrük birliği kapsamında, kimisi Avrupa stratejisi bağlamında kimisi de bunların dışında yer alan sektörlerden oluşmaktadır. Konuyla ilgili üzerinde durulması gereken ise bu kriter için düzenlemelerin devletin bulunduğu her alan için geçerli olmasıdır. Öyle ki daha önce üzerinde durulduğu gibi, bir nitelik değişimi yapılmak istenmektedir. Bu durum topluluk müktesebatına uyum süreci içinde daha teknik gibi görünen bir biçimde yapılmaktadır.

Türkiye üzerine yapılan kamu kurumları değerlendirmesinde, örgütlenmenin demokratik sistemlerdeki özellikleri taşıdığı ve bu kurumların müktesebata uyumlu bir şekilde uygulama yapabilecek yeteneğe sahip olduğu belirtilmektedir European

[240] *"Katılım öncesi süreçte Türkiye için ayrılacak ödeneklerin %50 si IMF ve Dünya Bankası'nın yakın gözetimiyle yapısal reformlar için ayrılacaktır. Kalan %50si ise Türkiye'nin idari ve kurumsal kapasitesinin artırılması için kullanılacaktır."* (European Comission, 2000: 8-9).

Commission, 1998: 14).[241] Türkiye'nin idari kapasitesinin gümrük birliği konusunda iyi bir düzeye sahip olduğu tekrar vurgulanmaktadır (European Commission, 1998: 31, 54). Ancak hukuki konularda eksik olan idari kapasite düzeyiyle ilgili olarak belirtilenlerin yanında, zamanı geldiğinde tüm alanlarda bir idari kapasite değerlendirmesinin yapılması gerektiği ayrıca vurgulanmaktadır (European Commission, 1998: 31).

1999 yılı itibariyle ilerleme raporlarında "müktesebatı uygulamaya yönelik idari kapasite" konusunda bir başlık açılmıştır. Ancak sonraki yıllarda yayınlanan raporlarda idari kapasite ile ilgili değerlendirmeler "üyelik yükümlülüklerini yerine getirebilme yeteneği" kriteri içinde yer almıştır. 1999 yılı için de idari kapasite üzerine yapılan değerlendirmeler yalnızca gümrük birliği konusu sınırları içindedir. Ancak Türkiye'nin idari yapılarının ve personel eğitiminin ileride modernleştirilmesi gerektiği konusun üzerinde durulan bir başka konu olmuştur (European Commission, 1999b: 43).

Bu raporda idari kapasitenin incelendiği alanlar arasında, Avrupa Topluluğu hukukunun yeknesak biçimde uygulanması, tek pazar, rekabet, dış ticaret politikası ve gümrük konularıyla ilgilidir. Burada dikkat çeken durum ise, ilgili konularda yapılan idari kapasite değerlendirmeleridir. Öyle ki değerlendirmelerin yapıldığı kurumlar ve yasal düzenlemeler çok çeşitlidir. Örneğin fikri mülkiyet haklarının uygulanması,[242]Patent Enstitüsü, Türk Standartları Enstitüsü (TSE), bağımsız bir Türk akreditasyon kurumunun kurulmamış olması, Rekabet Kurumu, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Gümrük Müsteşarlığı kurumsal yapıları ve idari kapasitelerinin AB'ye uyum için ne düzeyde yeterli olduğu kısaca değerlendirilmektedir (European Commission, 1999b: 44-45).

[241] Ancak Milli Güvenlik Kurulu, devlet güvenlik mahkemeleri gibi kurumların varlığı AB üyesi devletlerle benzer şekilde işlerlik gösterilmesini engellemektedir (European Commission, 1998: 14).
[242] Mesela, Hakimlerin konu ile ilgili olarak bilgilerinin artırılması, mahkemelerde gecikmelerin azaltılması, caydırıcı cezaların uygulanması ve kolluk kuvvetleri arasında etkili koordinasyonun sağlanması gibi önlemler örnek verilebilir (European Commission, 1999b: 44).

2000 yılı itibariyle ilerleme raporlarında üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyeti bölümünde idari kapasite üzerine değerlendirmeler yapılmaktadır.[243] Burada önceki iki yılda üzerinde durduğumuz idari kapasitenin geliştirilmesi için yeni kurumların kurulması gerektiği vurgusu yinelenmektedir. AB, üyelik sürecinde *"Türk idaresinin ve kurumlarının Topluluk müktesebatını uygulama kapasitelerini geliştirmelerine kurum inşası yoluyla yardımcı"* olacağını ve bu bağlamda finansman sağlayacağını belirtilmektedir (European Commission, 2000: 9).

AB, ilerleme raporlarında aday ülke ile açılan fasıllar üzerinden ilerlemenin yıllık olarak değerlendirmesini yapmaktadır. Bu değerlendirmeler üyelik kriterleri olarak bilinen Kopenhag Kriterlerine ne düzeyde ulaşıldığının değerlendirilmesini ve yapılması gerekenleri içermektedir. Uyum kriteri olarak bilinen son kriterde ise ilgili ülke ile açılan fasıllar üzerinden idari kapasitenin de birlikte değerlendirildiği bir durum söz konusu olmuştur. 2000 yılında yayınlanan ilerleme raporunda bir fasılla ilgili olarak yapılan durum değerlendirmesinde, konunun hangi kurumsal yapı ile yürütüldüğü ve kimi durumlarda bu kurumsal yapının idari kapasitesinin ne düzeyde olduğu değerlendirilmektedir. Örneğin, malların serbest dolaşımı faslında idari kapasite ile ilgili olarak, TSE'nin Türk standartlarını AT standartlarıyla uyumlu hale getirme konusunda sorumlu olduğu belirtilmektedir. Ancak, kurumun kural ve uygulama noktasında kimi zaman AT ve uluslararası standartlardan farklı yönde uygulamalar gerçekleştirmesi önemli maliyetlere ve uzun gecikmelere neden olduğu için eleştirilmektedir. Bu durumun sebebinin ise, mevcut standartların yanlış uygulanması ve TSE'nin özellikle test alanında çalışmaları yürütme kapasitesinin yetersizliği olduğu ifade edilmektedir (European Commission, 2000: 36).

[243] Bu şekilde bir değişikliğe gidilmesinde Haziran 2000'de Feira'da düzenlenen Avrupa Konseyi toplantısında alınan karar etkili olmuştur. Bu toplantıya göre Avrupa Konseyi, Komisyon'u aday ülkelerin müktesebatı etkili bir şekilde uygulama ve icra etme kapasiteleriyle ilgili bulgularını Konsey'e rapor vermeye davet etmektedir (https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm adresinden 14.02.2023 tarihinde erişim sağlandı).

İdari kapasite ile ilişkili olan diğer alan ise idari reformlar olarak belirtilmişti. Bu durumda ilerleme raporlarında kimi konularda ekonomik, idari, adli ve hukuki reformların yapılması gerekliliği sıklıkla vurgulanmaktadır. Bu duruma örnek olarak "sermayenin serbest dolaşımı konusunda idari kapasitenin, yabancı yatırımcılarla kamu otoriteleri arasındaki çekişmeleri çözebilecek bağımsız bir yapının olmayışı nedeniyle kısıtlı kalmış" olduğu ifadeleri gösterilebilir. Ayrıca bu durumun iyileştirilmesi için bankacılık sektörü reformlarının tamamlanması ve uygulanması gerektiği vurgulanmaktadır (European Commission, 2000: 37). Örneğin 2001 yılı ilerleme raporunda hemen her alanda idari reform gerektiği, bölgesel kalkınma ve devlet yardımları konularında yeni kurumsal yapılar kurularak idari kapasitenin artırılabileceği vurgulanmaktadır (Commission of the European Communities, 2001: 95).

Ayrıca raporlarda kurulan ve var olan kurumsal yapıların bağımsızlıkların garanti edilmesi/sağlanması gerektiği yeniden vurgulanmaktadır (Commission of the European Communities, 2001: 95). Siyasi baskıdan uzak kurumsal yapılanmaların idari kapasitesinin yüksek olacağı düşüncesi bu değerlendirmelerin altında yatmaktadır. Var olan kurumlarda merkezi düzeyde olan kimi konuların merkezden yerele doğru kaydırılması gerektiği üzerine değerlendirmeler yapılmaktadır. Aynı zamanda idari kapasite ile uzmanlaşmış ve liyakate dayalı bir sisteme dayalı personel arasında pozitif bir ilişki olduğu varsayılmaktadır. Personelin eğitimi ve iyileştirilmesi için çalışmalar yapmak idari kapasitenin artırılması için bir *"öncelik"* olarak görülmüştür (Commission of the European Communities, 2001: 76).

Müktesebata uyum kriteri içindeki fasılların her biri için idari kapasite özelinde bir değerlendirme yapılmamıştır. Örneğin kimi yerlerde sadece *"idari kapasitenin güçlendirilmesi öncelik olmaya devam etmektedir"* (Commission of the European Communities, 2000: 47) şeklinde ifadelere yer verilmektedir. Kimi yerlerde ise çeşitli

kurumsal yapılara ve bu yapıların örgütleme, personel gibi boyutlarına değinilmiştir. Örneğin bir kurumun veya birimin sahip olduğu personel sayısı, bu sayının artırılması gibi konular idari kapasite ile ilgili olarak yapılan faaliyetler içinde kabul edilmektedir (Commission of the European Communities, 2001: 54).

İdari kapasitenin güçlendirilmesi konusunun kurum inşası ile ilişkili olarak kabul edildiği yine bu raporlarda öne çıkmaktadır. Buna göre örneğin enerji ile ilgili olarak ne doğalgaz ne de elektrik üzerine bir bağımsız otoritenin kurulmamış oluşu idari kapasitenin eksikliği olarak değerlendirilmişken, dış ticaret gibi konularda ise gerekli kurumlara sahip olunduğu vurgulanmaktadır (European Commission, 2000: 51, 55). İdari kapasite ile ilişkili olduğu vurgusu sıklıkla yapılan istatistik konusu da kurumsal yapının oluşu ancak Türkiye'nin istatistiki verilerinin AB ile farklılıklarının giderilmesi ve verilerin uyumlulaştırılması konularında yetersizliklerin olduğu yönünde bir değerlendirme yapılmaktadır (European Commission, 2000: 48-49).

Türkiye 1990'lı yıllarda yaşadığı siyasal istikrarsızlık sürecinin ve ekonomik krizin etkisiyle çeşitli uluslararası örgütlerle yapılan anlaşmalar aracılığıyla devlette çeşitli reformlar uygulamaya koymaya başlamıştır. Bu durumun önemli oyuncularından ikisi olarak ismi anılabilecek olanlar Dünya Bankası ve IMF'dir. 2000 yılı AB ilerleme raporunda belirtildiği gibi topluluk tarafından yapılacak yardımların %50'si IMF ve Dünya Bankası gözetiminde yapısal reformlar için ayrılmıştır. Bu yardımların %50'lik diğer kısmı ise Türkiye'nin idari ve kurumsal kapasitesinin artırılması için ayrılmıştır (European Commission, 2000: 8-9). Bu bağlamda bakıldığında idari kapasite kavramının sadece müktesebata uyum kriterinde değil, siyasi ve ekonomik kriterler için de idari reform aracılığıyla öne çıktığı görülmektedir. Kamu yönetimi ve kamu maliyesi ile ilişkili reformların ekonomik gelişmelere paralel bir şekilde ortaya koyulması bu durumu doğrulamaktadır. İlerleme raporlarında idari kapasite ile ilişkili kabul edilen konulardan

biri yolsuzlukla mücadeledir. Mali suçlarla ilişkin soruşturma yapan bir birimin olması ve bu birimin personel sayısının artırılması gibi konular idari kapasite ile ilişkili olarak değerlendirilmektedir (Commission of the European Communities, 2001: 54).

İdari kapasitenin boyutlarından biri olarak ilerleme raporlarında eşgüdüm ve iş birliği öne çıkmaktadır. Örneğin çevrenin korunmasıyla ilgili olarak merkezi düzeyde örgütlenmiş ve yetkili bir bakanlık teşkilatının bulunması tek başına yeterli olarak değerlendirilmemektedir. Özellikle yerel düzeydeki otoritelerin çevre politikalarının uygulanması konusunda güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Hatta konuya ilişkin olarak çeşitli çıkar çatışmalarının önlenebilmesi adına güçlü ve yetkileri belirlenmiş çevre müfettişliklerinin kurulması gerektiği ifade edilmektedir (Commission of the European Communities, 2001: 80).

İlerleme raporlarında yapılan genel değerlendirmelerde idari kapasite ile ilgili olarak yapılanların "sınırlı" olduğu hemen her raporda belirtilmektedir (Commission of the European Communities, 2001: 93; 2003: 20). 2003 yılında yayınlanan Avrupa Genişleme Strateji Belgesi, Bulgaristan,[244] Romanya[245] ve Türkiye'nin neden 2004 yılı itibariyle birliğe katılamadığı konusunu ele almıştır. Bu belgeye göre özellikle Kopenhag Kriterleri doğrultusunda Türkiye'nin yaptığı ve yapması gereken reformlar ve ilerleme konusunda bir değerlendirme yapılmaktadır. Buna göre örneğin idari kapasitenin geliştirilmesi finans, gümrük birliği gibi konularda ilerlemiş durumda olarak

[244] *"Bu alandaki yasal çerçeveyi sağlamlaştırmayı amaçlayan Devlet İdaresinin Modernizasyonu Stratejisinin uygulanmasına yönelik bir program ve eylem planının kabul edilmesiyle ilerleme kaydedilmektedir. Kamu yönetimi reformunun daha fazla uygulanması ve Bulgaristan'ın Birliğe katıldığında müktesebatın etkili bir şekilde uygulanmasını ve uygulanmasını sağlamak için Bulgaristan'ın orta vadede nitelikli ve verimli bir kamu hizmetine sahip olma amacını gerçekleştirmek için sürekli çaba gösterilmesi gerekecektir." (*Comission of the European Communities, 2001: 23).

[245] *"Bir dizi önemli sektörde, yasal aktarımdaki ilerleme ile kamu idaresinin yeni kabul edilen mevzuatı uygulama ve yürütme konusundaki sınırlı genel kapasitesi arasında devam eden bir boşluk bulunmaktadır. Bu, Romanya'nın katılım hazırlıkları üzerinde büyük bir kısıtlama teşkil ediyor ve bu sorunu çözmek için hem kamu idaresinde hem de yargı sisteminde kapsamlı, yapısal bir reform gerekecek. Bu endişeler, müktesebatın benimsenmesinin ötesine geçmekte ve AB mali yardımının yönetimi için de geçerlidir. Müktesebatın gerektirdiği yeni kurumsal yapıların oluşturulmasındaki ilerleme, bugüne kadar alınan sonuçlar eşitsiz olsa da devam etmiştir." (*Comission of the European Communities, 2001: 30).

değerlendirilmektedir. Ancak alınan reform kararlarının uygulanmasında görevli olan tüm kurumlar ve personel tarafından içselleştirilmesi gerektiği özellikle vurgulanmaktadır. Ayrıca reformların uygulanmasında bürokratik direncin kırılması ve etkinliği artırmak için hükümetin Reform İzleme Grubu[246] oluşturması *"sevindirici"* bir durum olarak değerlendirilmektedir (Commission of the European Communities, 2003: 16).

AB'nin oluşturduğu raporlarda, aday ülkeler için kamu yönetimi reformu siyasi kriter içinde yer almıştır (Commission of the European Communities, 2006:10, 25, 29, 33). 2016 yılına kadar olan raporlarda demokrasi ve hukukun üstünlüğü[247] (Commission of the European Communities, 2006) veya demokrasiyi garanti eden kurumların işleyişi (European Commission, 2013) gibi başlıklar altında kamu yönetimi reformu ve idari kapasite kavramları ele alınmaktadır. 2008 yılı itibariyle siyasi kriter altında yer almaya devam etse de kamu yönetimi reformu ayrı bir başlık olarak incelenmiş ve idari kapasite bu başlık altında ele alınmaktadır (Commission of the European Communities, 2008: 60).

AB'ye göre müktesebatın etkili bir şekilde uygulanması için idari kapasitenin farklı alanları da kapsayacak şekilde geliştirilmesi gerekmektedir. Buradan hareketle yapılan yorum kimi durumlarda (bölgesel kalkınma, devlet yardımları gibi) yeni kurumsal yapılanmalara ihtiyaç duyulduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca bu kurumsal yapılanmalara gerekli mali ve insan kaynağının sağlanması ve özerkliklerinin güvence altına alınması gerektiği de ifade edilmektedir (Commission of the European Communities, 2003: 17). Gerekli kurumsal yapılanma, mali kaynak ve insan kaynağının yanında sıklıkla vurgusu yapılan diğer konu aday ülkelerin reformları yönlendirmedeki

[246] Reform İzleme Grubu AB'ye göre, reformların düzenli ve sistematik olarak uygulanmayışından dolayı kurulmuştur (Commission of the European Communities, 2003: 31).
[247] Örneğin Türkiye'nin Ombudsmanlığın kuruluşuna dair kanunun kabul edilişi demokrasi ve hukukun üstünlüğüyle ilişkili olarak değerlendirilmektedir (Commission of the European Communities, 2006: 53).

etkinliğidir. Bu bağlamda Türkiye'de cesur ve sancılı reformlar için halk desteğinin sürdürülebilir olması, AB tarafından desteklenmesi ve Birlik ile ilişkilerde bir sonraki aşamaya geçme perspektifinin benimsenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur (Commission of the European Communities, 2005: 3).

Türkiye'nin 2000'li yıllarda geçirdiği idari reform süreci her ne kadar yavaş gerçekleştiği ifade edilse de birbiriyle ilişkili olumlu gelişmeler[248] olarak değerlendirilmektedir (Commission of the European Communities, 2003: 30; 2005: 5). Örneğin kamu personelinin daha şeffaf yöntemlerle yönetilmesi için yapılan reformlar, yolsuzlukla mücadeleyi de içerecek şekilde değerlendirilmektedir (Commission of the European Communities, 2003: 30). Türkiye'nin AB'ye uyumu genel anlamda ilerleme kaydetmiş bir süreç olarak değerlendirilse de- özellikle Gümrük Birliği[249] için- hemen tüm alanlarda erken bir aşamada olunduğu ve daha fazla çalışmaya ihtiyaç olduğu sıklıkla vurgulanmaktadır (Commission of the European Communities, 2003: 33; 5). İdari kapasitenin geliştirilmesi için mali kontrol konusunda ilerleme kaydedilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu vurguya istinaden Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu'nun yasalaşmasında gecikme yaşanması sebebiyle, ilerleme kaydedilemediği notu düşülmüştür (Commission of the European Communities, 2003: 36).

Her aday ülkenin katılım sürecinde müzakerelerin hızı reformların hızıyla bağlantılı olarak değerlendirilmektedir. Türkiye için de geçerli olan bu durum hem reform uygulamalarının düzensiz oluşu hem de kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin güçlendirilmesi gerektiği üzerinden vurgulanmaktadır (Commission of the European

[248] Bu konuya başka bir örnek olarak Milli Güvenlik Kurulu'nun (MGK), görev, yetki ve işleyişine dair yapılan reformların sivil- asker ilişkileri çerçevesinde AB yapılarına yaklaşması gösterilmiştir (Commission of the European Communities, 2003: 31).

[249] AB'ye göre, Türkiye'nin genel anlamda idari kapasitesini en yüksek düzeyde geliştirdiği alan gümrük birliği olarak ifade edilmektedir. Ancak bu konuda hala uyumlu bir şekilde kurumlar arası iş birliğinin, denetimlerin ve sınır kontrolünün güçlendirilmeye ihtiyacı olduğu üzerinde ayrıca durulmuştur (Commission of the European Communities, 2003: 36).

Communities, 2007: 8) Bir aday ülkenin idari kapasitesinin geliştirilmesi süreci, kamu yönetimi reformu, çerçeve stratejiler ve mevzuat gibi araçlarla sürdürülmektedir (Commission of the European Communities, 2007: 7). Bu noktada kamu yönetimi reformuyla ilgili olarak yapılan şu yorum dikkat çekicidir: *"özellikle kamu hizmetinin modernizasyonu konusunda önemli ölçüde daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir. Bürokrasinin azaltılması ve idari basitleştirmenin teşvik edilmesinin yanı sıra profesyonel, bağımsız, hesap verebilir, şeffaf ve liyakate dayalı bir kamu hizmetinin daha da geliştirilmesi öncelikler olmaya devam etmektedir."* (Commission of the European Communities, 2009: 67).

Türkiye'de kamu yönetimi reformuna ilişkin olarak yapılan başka bir değerlendirmede yine idari kapasite güçlendirme/geliştirme konusunun boyutu olarak ele alınan kurum oluşturmayla karşılaşmaktayız. Örneğin Ombudsmanlık kurumunun kuruluşu bu bağlamda değerlendirilmektedir. Ayrıca yeni mevzuat oluşturma veya mevzuat değişikliğinin idari kapasiteyi artıran bir faaliyet olması vurgusu yinelenmiştir. Bu konuda kişisel verilerin korunması ve bilgiye erişim konularına ilişkin olarak yapılan anayasa değişiklikleri örnek verilmiştir (European Commission, 2010: 61).

Genel olarak idari kapasite konusunda ilerlemenin eşit olmayışı[250] vurgusu devam etmektedir (European Commission, 2010: 65). Yasal düzenleme oluşturma şeklinde gerçekleştirilen reformlarda ilerleme kaydedildiği ifade edilse de genel bir kamu yönetimi reformu için siyasi desteğe ihtiyaç olduğu sıklıkla vurgulanmaktadır (European Commission, 2011: 72; 2012: 64). Türkiye'nin kamu yönetimi reformu alanında kısmen

[250] Örneğin malların serbest dolaşımı, fikri mülkiyet hakları, anti-tröst politikası, enerji, işletme ve sanayi politikası, tüketicinin korunması, istatistik, Trans-Avrupa Ağları ve bilim ve araştırma gibi belirli alanlarda uyumun ileri düzeyde olduğu vurgulanmaktadır. Çevre, şirketler hukuku, kamu alımları ve iş kurma hakkı ve hizmet sunma serbestisi gibi alanlarda uyum sağlamaya yönelik çabaların sürdürülmesi gerektiği üzerinde durulmuştur (European Commission, 2010: 65). Bunlara ek olarak sosyal politika, istihdam, vergilendirme gibi alanlarda da uyuma yönelik çabaların artırılması gerektiği ifade edilmektedir (European Commission, 2011: 76).

hazırlıklı, güçlü bir kamu hizmeti anlayışına sahip olduğu belirtilmektedir (European Commission, 2015: 14). AB, 2013 sonrası dönemde ülke içinde gerçekleşen siyasi olayların etkisiyle kamu personeline yönelik olarak alınan tedbirlerin *"kamu yönetiminin profesyonelliği ve verimliliği üzerindeki etkisinin"* değerlendirilmeye ihtiyaç duyduğunu vurgulamıştır (European Commission, 2016).[251]

Ayrıca zamanla katılım sürecinin daha geniş kapsamlı ve titiz bir yapıya dönüştüğü vurgulanmaktadır. Bu duruma sebep olarak ise, daha önceki genişleme süreçlerinin getirdiği tecrübeler ve AB politikalarının gelişimi gösterilmiştir. Bu durum "*Süreç katı ama adil koşulluluk üzerine kuruludur ve üyeliğe doğru ilerleme her ülkenin belirlenen kriterleri karşılamak için attığı adımlara bağlıdır. Geçmişten alınan önemli bir ders, önce temelleri ele almanın önemidir."* (European Commission, 2013: 2) ifadeleriyle desteklenmiştir. Katılım sürecinin önce temelleri/esasları ele alması daha önceki genişleme süreçlerinin getirdiği tecrübe sonucunda ulaşılmış bir çıkarımdır. Buna göre 2011'de onaylanan bu yaklaşımla, aday ülkeler yargı reformu, organize suç ve yolsuzlukla mücadele gibi konuları katılım müzakerelerinin başlarında ele almalıdır. Bu durum hem katılım sürecinin merkezine hukukun üstünlüğü anlayışının yerleşmesini sağlayacaktır. Hem de ülkelerin reform uygulamalarının sağlam bir şekilde geliştirmeleri için gereken süreyi en üst düzeye çıkarır ve böylece reformların köklü ve geri döndürülemez olmasını sağlar (European Commission, 2013: 2).

Türkiye'nin *"etkinlik ve verimlilik açısından müktesebatla başa çıkabilmesi için idari kapasitesini güçlendirmesi, uygulama kapasitesini güçlendirmesiyle desteklenmesi gerektiği"* (European Commission, 2012: 69) vurgusu önemlidir.[252] *"Türkiye'de katılım*

[251]İlgili belge "htm" formatında olması sebebiyle sayfa numarasına atıf verilememektedir. https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2016_strategy_paper_turkeyparts_en.pdf adresinden 24.02. 2023 tarihinde erişim sağlandı.

[252]*"Tüm alanlarda, mevzuatın uygulanmasına daha fazla önem verilmesi gerekmektedir. Adalet, özgürlük ve güvenlik, gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı politikası ile çevre ve iklim değişikliği alanlarında kapsamlı çabalar sürdürülmelidir. Yargı ve temel haklar, sosyal politika ve istihdam alanlarında, özellikle*

müzakerelerindeki ilerleme ile siyasi reformlardaki ilerleme aynı madalyonun iki yüzüdür." (European Commission, 2013: 22). Ayrıca katılım müzakereleri *"daha geniş bir modernleşme ve reform sürecinin bir parçası"* (European Commission, 2018: 1) olarak ifade edilmektedir. Bu modernleşme sürecini yürütmek ve reformları yerine getirebilmek için idari kapasite gerekmektedir. AB, *"aday ülkelerin bu reformları AB istediği için değil, vatandaşlarının çıkarlarına en iyi şekilde hizmet ettiği için benimsemesi gerektiğini"* (European Commission, 2018: 1) vurgulamıştır. Bütün bunları sağlayabilmek adına önem verilen adımlardan biri kamu yönetimi reformudur. Öyle ki *"idarenin kalitesinin ve hesap verebilirliğinin iyileştirilmesini, profesyonelliğin, apolitikleşmenin ve şeffaflığın artırılmasını, ayrıca işe alma ve işten çıkarmalarda, kamu maliyesinin daha şeffaf yönetimini ve vatandaşlar için daha iyi hizmetleri içerir."* (European Commission, 2018: 5) ifadeleri bu reformun içeriğini yansıtmıştır. Reformun uygulanmasında yaşanan gecikmeler ve reformların mali olarak sürdürülebilirliği endişe kaynağı olarak görülmüştür (European Commission, 2018: 5).

Ayrıca, kamu yönetimi reformu sürecinin niteliğini ve sürdürülebilirliğini azaltan diğer uygulamalara dikkat çekilmiştir. Katılımın göz ardı edildiği politikaların oluşturulması, acil yasama prosedürlerinin yaygın olarak kullanılması, özellikle üst düzey memurların atamaları ve görevden alınması için düzenli olarak istisnaların kullanılması, benzer idari organların farklı statülerinin oluşu[253] bu duruma örnek verilmiştir (European Commission, 2018: 5). AB, Türkiye için 2016 yılında başlayan uzaklaşma sürecinden sonra oluşturduğu belgelerde halen bir aday ve önemli bir partner ülke olduğu vurgusuna devam etmektedir. Ancak gerekli reformların yerine getirilmeyişi, siyasi yapıdaki kontrol

iş hukuku ve iş sağlığı ve güvenliği alanlarında daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir. Devlet yardımları, bilgi toplumu ve medya başta olmak üzere kamu alımları, rekabet politikası başta olmak üzere mevzuat uyumunun sürdürülmesi gerekmektedir." (European Commission, 2014: 48).

[253] Burada bu ifadelerle kastedilen "Tüm genişleme ülkelerinde, devlet idaresinin yapısının daha fazla rasyonalize edilmesi gerektiğidir." (European Commission, 2018: 5).

ve dengenin zayıflaması[254], hukukun üstünlüğü konusundaki olumsuz eğilim[255] gibi sebeplerle yeni fasılların açılmasının söz konusu olmadığı ve müzakerelerin durduğu[256] sıklıkla ifade edilmektedir (European Commission, 2018: 9; 2019: 2).

Türkiye'de kamu yönetiminin bir gerileme yaşadığı ifadeleri özellikle 2018 sonrası sürecin ana özelliklerinden biri olarak öne çıkmaktadır. Öyle ki *"Türkiye, kamu yönetimi ve kamu hizmeti sisteminin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yoluyla büyük ölçüde yeniden yapılandırılmasının bir sonucu olarak, kamu hizmeti alanında politika planlama ve hesap verebilirliği de etkileyen ciddi bir gerileme gördü."* (European Commission, 2019: 6) ifadeleri bu durumu nitelemek için kullanılmaktadır. Başkanlık sisteminin daha önce var olan kontrol ve denge mekanizmalarını kaldırdığı ve kamu yönetiminin daha fazla siyasallaşmasına[257] yol açmış olduğu ifade edilmektedir (European Commission, 2019: 24).

Türkiye'de kamu yönetiminin daha fazla siyasallaşması durumu, her ne kadar reform alanında kısmen hazırlıklı olarak kabul edilse de kamu hizmeti ve kamu personeli alanlarında hesap verebilirlik gerilemiştir (European Commission, 2019: 25). Bütün bu olumsuz değişimler sebebiyle Türkiye için ilk kez 2019 yılı raporunda *"idari kapasitenin oluşturulması/inşa edilmesi"* (European Commission, 2019: 28; 2020: 23) kavramı kullanılmaktadır. Burada daha önceki belgelerde, idari kapasitenin varlığı kabul görmüş

[254] *"Olağanüstü hâl döneminde düzenlenen bir referandumla başkanlık sistemi getiren geniş kapsamlı anayasa değişiklikleri, Avrupa Konseyi tarafından yeterli kontrol ve dengeden yoksun olduğu ve yürütme ile yargı arasındaki kuvvetler ayrılığını tehlikeye attığı ve* TBMM'nin yasa koyucu olarak kilit işlevi kısıtlanmış" (European Commission, 2019: 9) olarak değerlendirilmektedir.

[255] Örneğin olağanüstü hâl kararları üzerine kurulan Komisyon ile ilgili endişeler olduğu ifade edilmektedir. Bu ifadeler şu şekildedir: *"Usule ilişkin ciddi eksiklikler, Olağanüstü Hal Tedbirlerini İnceleme Komisyonu'nun görevden alınan kamu görevlileri için ne ölçüde etkili bir hukuk yolu olarak kabul edilebileceğini sorgulamaktadır."* (European Commission, 2019: 25).

[256] AB, daha önce yayınladığı genişleme belgesinde belirli değerlerin göz ardı edilmesi durumunda müzakerelerin askıya alınacağını ifade etmektedir.Öyle ki bu ifadeler şu şekildedir: *"Özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin ciddi ve ısrarlı ihlali halinde katılım müzakereleri askıya alınabilir."*(European Comission, 2006: 23).

[257] *"Başbakanlık makamının ve Bakanlıklardaki Müsteşarlık gibi diğer görevlerin kaldırılması da dahil olmak üzere başkanlık sistemi, kamu yönetiminin daha fazla siyasallaşmasına yol açmaktadır. Başkan artık kamu düzenleyici kurumlarının büyük çoğunluğunun başkanlarını aday gösterme yetkisine sahiptir."* (European Commission, 2019: 24).

bir durumken, 2018 yılı sonrası gelişmelerle bu idari kapasitenin yıkıldığı görüşü vurgulanmaktadır. Öyle ki, *"Türkiye sınırlı da olsa üyeliğin yükümlülüklerini yerine getirebilme kabiliyetini devam ettirmiştir"*[258] (European Commission, 2019: 28) vurgusu da aynı raporda kullanılmaktadır. Bu nedenle yapılan bu yorumun daha çok politik olduğu ifade edilebilir.

Genel anlamda 2018 sonrası yapılan değerlendirmelerde Türkiye'nin uyum konusunda belirli bir stratejiden uzak oluşu eleştirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin ardından, kamu yönetiminde ve kamu hizmetinde yaşanan yeniden yapılanma *"politika geliştirme, idarenin hesap verebilirliği ve insan kaynakları yönetiminde gerileme"* yaşadığı belirtilmektedir (European Commission, 2020: 12, 13; 2022: 25-26). İdarenin siyasallaşmasının artırılmasına neden olan bu değişimi kamu yönetimi reformu konusunda kapsayıcı bir stratejinin benimsenmeyişi izlemiştir (European Commission, 2020: 19; 2022: 25-26).

AB'nin idari kapasite kavramına dair anlam değişikliğinin ele alındığı önceki bölümde ifade edildiği gibi, idari kapasite konusunda artık politika oluşturma/geliştirme ve uygulama anlamına odaklanma olduğu görülmüştür. Öyle ki Türkiye'nin de içinde olduğu aday ülkeler için son yıllarda yapılan yorumlar bu savı desteklemektedir. Örneğin Türkiye'nin müktesebatı üstlenebilme kabiliyeti üzerine yapılan *"Genel olarak, çoğu alanda daha iddialı ve daha iyi koordine edilmiş politikaların oluşturulması ve uygulanması gerekmektedir."* (European Commission, 2020: 23) ifadeleri bu durumu desteklemektedir. 2021 yılı raporunda yapılan şu yorum ise dikkat çekicidir*: "Kamu yönetimi, kamu politikalarını tasarlar ve uygular, kamu yatırımlarını yönetir ve tüm*

[258] Bu vurgu fasılların bir kısmında ilerleme kaydedildiği düşüncesinin bir yansımasıdır. *"Türkiye, şirketler hukuku, trans-Avrupa ağları, bilim ve araştırma alanlarında oldukça ilerlemiştir ve malların serbest dolaşımı, fikri mülkiyet hukuku, mali hizmetler, işletme ve sanayi politikası, sağlığın korunması, gümrük birliği, mali kontrol ve tüketici alanlarında iyi bir hazırlık düzeyine ulaşmıştır."* (European Commission, 2019: 28) ifadeleri bu duruma örnektir.

vatandaşların refahını artıran temel kamu hizmetlerini sağlar." (European Commission, 2021: 14).

Örneğin 2022 yılında idari kapasitenin kamu politikası oluşturma ve uygulama anlamını vurgulayacak nitelikte söylemler tercih edilmiştir. Bu konuya şu ifadeler örnek verilebilir:

> *"Politika oluşturmanın kalitesi bir ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasına yön vermek ve sürekli krizlerden kurtulmaya yardımcı olmak için büyük önem taşır. Politika oluşturma mümkün olduğunca öngörülebilir olmalıdır. Orta vadeli olarak planlanmalı ve bütçe perspektifiyle bağlantılı olmalı, kanıta dayalı olmalı ve ilgili paydaşlara danışılmalıdır. Tutarlı politika planlaması ve hükümet ile parlamentolar arasındaki koordinasyon daha da geliştirilebilir. Kısaltılmış yargılamaların aşırı kullanımı yasama kalitesini ve demokratik hesap verebilirliği engellemektedir. Politika izlemenin iyileştirilmesi, idarenin bölgedeki etkinliğini daha da artıracaktır."* (European Commission, 2022: 20).

Yaşanan bu anlam değişikliği doğal olarak idari kapasitenin anlamını ve anlayışını da değiştirmiştir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık süreçlerinde demokratik bütünleşme sağlama aracı olan idari kapasite kavramı, özellikle son yıllarda- Batı Balkan ülkeleri ve Türkiye'nin adaylık süreçlerinde- kamu politikası geliştirme ve uygulama anlamına yakınlaşmıştır. Politika planlamasından, politika yönlendirmeye varan süreç, üyelik için temel esaslar arasında idari kapasite ve kamu yönetimi reformu ile ilgili olarak kullanılmaktadır. Türkiye özelinde yapılan yorumlardan bir diğeri, kapsamlı bir kamu yönetimi reform gündeminin ve reformu yürütecek bir kurumunun olmayışıdır (European Commission, 2021: 14; 2022: 25). Ayrıca "*Merkezi hükümet kurumları arasındaki politika koordinasyonu güçlü kalmasına rağmen, politika oluşturma kanıta dayalı veya katılımcı değildir."* vurgusu dikkat çekicidir (European Commission, 2022: 26).

Türkiye'de idarenin hesap verebilirliğini bir endişe kaynağı olarak değerlendiren AB, kamu personeline karar verme konusunda yetki devredilmesi gerektiği konusunu

gündeme getirmiştir. Bu durumun idari hesap verebilirliği ve kamu hizmetinin profesyonelliğini artıracağı vurgulanmaktadır (European Commission, 2021: 15). Ayrıca *"AB müktesebatının uygulanmasından sorumlu organların*[259]*idari kapasiteleri ve mesleki standartlarının güçlendirilmesi ve düzenleyici kurumların bağımsızlığının güvence altına alınması gerekmektedir."* (European Commission, 2021: 15) vurgusu yapılmaktadır. Ancak bu değerlendirmelerin yanında Türkiye'nin AB'den uzaklaştığı, müzakerelerin durma noktasına geldiği, yeni fasıl açılması veya kapanması gibi bir durumun söz konusu olmadığı vurgusu da ayrıca yinelenmiştir (European Commission, 2021: 26).

AB, aday ülkelerden katılımın temel esasları/ilkeleri olarak hukukun üstünlüğü, ekonomi, demokratik kurumların işleyişi ve kamu yönetimi reformunda somut ilerleme göstermelerini beklemektedir. Aday ülkenin bu süreci gerçekleştirebilmesi için idari kapasitelerini geliştirme ile gerekecektir (European Commission, 2022: 8). AB'ye göre Türkiye'de demokratik olarak gerilemenin başladığı 2018 yılından itibaren temel ilkelerden uzaklaşılmaya başlanmaktadır. Ayrıca Avrupa'nın geleceği için önemli zorluklardan biri kurumların dayanıklılığı olarak ifade edilmektedir. Kamu yönetiminin modernleştirilmesi bu nedenle hala genişleme sürecinin en önemli esaslarındandır. Bu durumun gerçekleşmesi için kamu kurumlarının politikleşmeden uzak, profesyonel ve liyakate dayalı, politika planlama ve politika uygulamada etkili hale gelmesi gerekmektedir (European Commission, 2022: 10, 20). Bu nedenle *"AB müktesebatına uyumun güçlendirilmesi için idari kapasitenin geliştirilmesi, devletin işlevlerinin yerine*

[259] Örneğin kamu alımlarının ve kamu maliyesinin yönetim sistemlerinin işleyişi sorunlu olarak değerlendirilmektedir. *"Kamu ihale kurallarının kapsamı, çeşitli muafiyetlerin yanı sıra ayrımcı yurtiçi fiyat avantajları ve mahsup uygulamaları nedeniyle önemli ölçüde azaldığından, Türkiye AB müktesebatına uyum konusunda büyük boşluklar kaydetmeye devam etmektedir. Türkiye'de elektronik ihale sisteminin kullanımı dört kat arttı."* (European Commission, 2021: 15). Ayrıca istatistik kapasitesi de özellikle artırılması gereken konulardan biri olarak öne çıkmaktadır. *"Tüm aday ülkeler ve potansiyel adaylar, profesyonel bağımsızlık, tarafsızlık, güvenilirlik, şeffaflık ve gizliliğe dayalı Avrupa İstatistik Uygulama İlkeleri ilkelerine uygun olarak iyi kalitede istatistik üretme kapasitelerini güçlendirmelidir. Eurostat'a veri sağlanmasını artırmak da kritik öneme sahiptir. Batı Balkanlar ve Türkiye'de nüfus ve konut sayımları, istatistik bürolarının ana odak noktasıdır ve sayımların yürütülmesi için yeterli kaynak ayrılmalıdır."* (European Commission, 2021: 16).

getirilmesi, stratejik altyapıya yönelik temel yatırımların planlanması ve yürütülmesi esas olmalıdır" (European Commission, 2022: 20).

Türkiye, idari olarak hesap verebilirliğin sınırlı olduğu bir aday ülkedir. Bu durumu kamu yönetimi reformuna dair siyasi iradenin eksikliği ve idarenin siyasallaşması gibi etkenler etkilemektedir. Hesap verebilirliğin olduğu bir kamu yönetimi sistemi rasyonel bir biçimde örgütlenip, etkin, verimli, şeffaf ve bütünlük içinde hareket edebilir (European Commission, 2022: 21). Bu durumu etkileyen başka bir faktör ise kamu personelinin niteliği olarak vurgulanmaktadır. Özellikle *"nitelikli personelin eksikliği, düşük idari kapasitenin ve kamu yönetiminin eksik performansının ana nedeni"* (European Commission, 2022: 21) olarak görülmüştür. Eğer kamu yönetiminin istikrarlı ve uzmanlaşmış olması amaçlanıyorsa siyasi baskıdan uzak kalması sağlanmalıdır. Bu durum idari kapasitenin göstergesi olarak ifade edilen bürokratik özerkliğe yapılan vurguyu göstermiştir.

İdari kapasitenin bir diğer boyutu olarak ele alınan kaynak yönetimi konusu devletin etkinliği için bir öncelik olarak vurgulanmaktadır. Öyle ki *"Kamu alımları ve kamu maliyesi yönetim sistemlerinin iyileştirilmesi, devlet etkinliğini ve bütünlüğünü sağlamak için önemli öncelikler olmaya devam etmektedir."* (European Commission, 2022: 21) ifadeleri bu durumu pekiştirmiştir. Türkiye için yapılan önemli yorumlardan biri *"kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi için kapsamlı bir reform gündeminden yoksun olmaya devam etmekte"* (European Commission, 2022: 69) olduğudur. Her ne kadar bir dereceye kadar hazırlığa sahip olduğu ifade edilmiş olsa da kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun başlatılmamış olması, idarenin hesap verebilirliğinin ve kamu personelinin yetersizliği, yönetimin siyasallaşması gibi sebepler bu duruma bir engel oluşturmaktadır. Ayrıca politika oluşturma konusunda kanıta dayalı yöntemlerin kullanılmayışı ve

katılımcılıktan uzak olunması da bu durumu etkilemektedir (European Commission, 2022: 69).

AB'ye katılım sürecinin hazırlığı aşamasında aday ülkelerin kısa ve uzun vadeli önceliklerinin belirlendiği ve bu bağlamda yardımların planlanmasının sağlandığı AB müktesebatının önemli bir parçası Katılım Ortaklığı belgeleridir. Türkiye için bu belgeler 2001, 2003, 2006 ve 2008 yıllarında hazırlanmıştır. İdari kapasite kavramı bu bağlamda *"kamu yönetiminin müktesebatı benimseme, uygulama ve yönetme kapasitesinin geliştirilmesi, ilgili idari kurumların güçlendirilmesi de dahil olmak üzere kamu yönetiminin modernizasyonunun hızlandırılması"* (Council of the European Union, 2001: 19) anlamıyla kısa vadeli süreçte önemli önceliklerden biri olarak ifade edilmektedir. Aynı belgede orta vadeli öncelik olarak ise idari kapasite *"Topluluk politikalarının etkin yönetimini sağlamak için kamu yönetimi modernizasyon reformunun tamamlanması"* (Council of the European Union, 2001: 22) olarak ifade edilmektedir. Ancak 2001 yılı sonrası yayınlanan Katılım Ortaklığı belgelerinde kamu yönetimi modernizasyonu ve reformu gibi anlamları karşılayacak şekilde idari kapasite kavramına bir atıf yapılmamıştır. Bu belgelerde kısa ve orta vadeli önceliklerde müktesebatı üstlenebilme yeteneği olarak tek tek sektörel düzeyde idari kapasitenin artırılması üzerine değerlendirmeler yapılmaktadır (Council of the European Union, 2003; 2006; 2008).

3. EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATI(OECD) İLE TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ KAPASİTE

Türkiye OECD'nin yirmi kurucu üyesinden biridir. Türkiye ve örgüt arasındaki ilişkinin temelini 1962 yılında kurulan "Türkiye'ye Yardım Konsorsiyumu"[260]

[260] 1962-92 yılları arasında faaliyet gösteren bu konsorsiyumun amacı kamu kesiminin ihtiyaç duyduğu kredileri sağlamaktır. Bu nedenle konsorsiyumun üyeleri, OECD üyesi kreditör ülkelerden oluşmaktadır (Sarı, 2004: 93).

oluşturmaktadır. Bu yapı Türkiye'nin ekonomik durumunun yıllık olarak görüşülmesinde ve yapılacak yardımların miktarının belirlenmesinde etkili oldu. Ayrıca 1978 yılında ülkenin artan dış borçları için oluşturulan "Türkiye'nin Dış Borçları Çalışma Grubu" da Türkiye ve örgüt arasındaki ilişkiyi oluşturan bir diğer yapıdır. Her iki yapının görev sürelerinin sona ermesinden 2000 yılına kadar olan süreçte Türkiye'nin örgüte olan ilgisi görece azaldı. 2000 yılı sonrasında ise başlatılan reform süreciyle birlikte ilişkiler daha artmaktadır (Dışişleri Bakanlığı, t.y.).[261]

İkinci bölümde OECD'nin idari kapasite ile ilişkisi AB ile ortak yürüttüğü SIGMA programı çerçevesinde ele alındı. Bu bağlamda Türkiye için SIGMA belgelerinde idari kapasitenin nasıl ele alındığı bu başlıkla incelenecektir. Bu başlıkta SIGMA'nın AB'ye aday ülkeler için yaptığı değerlendirme raporları, ülkelerin öncelikleri raporları ve izleme raporları incelenmektedir. Bu raporlar 2014 yılına kadar Avrupa Komisyonu'nun talebi sonucunda oluşturulmuş olup, birliğe aday ve potansiyel aday ülkelerin kamu yönetimi reformu alanında kaydettiği ilerlemeyi gözlemleme amacındadır (SIGMA, t.y.).[262]

Türkiye için hazırlanan ilk rapora bakıldığında 2012 yılında hazırlanmış olması dikkat çekicidir. Oysa Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için 1999 yılından üyeliklerine kadar olan süreçte hazırlanan yıllık değerlendirme raporları bulunmaktadır. Türkiye'nin adaylığının resmi sürecinin de 1999 yılında başladığı göz önüne alınacak olursa, bu yıl itibariyle bir raporlamanın olması gerektiği beklenmektedir. Ancak SIGMA'nın bu raporları Avrupa Komisyonu talebi doğrultusunda oluşturduğu ifadesinden yola çıkarak, komisyonun Türkiye için 2012 yılına kadar böyle bir talebinin olmadığı çıkarımını yapmak mümkündür.

[261] https://www.mfa.gov.tr/iktisadi-isbirligi_ve-gelisme-teskilati-_oecd_.tr.mfa adresinden 20.06. 2023 tarihinde erişim sağlandı.
[262] https://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-assessment-reports.htm adresinden 20.06. 2023 tarihinde erişim sağlandı.

Türkiye'nin kamu yönetimi reformu için hazırlanan ilk değerlendirme raporunda beş başlık üzerinden bir değerlendirme yapılmaktadır. Bu başlıklar ise sırasıyla demokrasi ve hukukun üstünlüğü, kamu görevliliği ve idare hukuku, bütünleşme, kamu harcamaları yönetimi ve kontrolü ile kamu alımları şeklindedir. Bu raporda ilk olarak, TBMM'nin yürütme üzerindeki gözetim kapasitesinin sınırlı olduğuna vurgu yapılmaktadır (OECD, 2012: 3). Burada TBMM için vurgu yapılan bir nokta ise SIGMA programının TBMM'nin idari kapasitesi için hazırladığı akran değerlendirmesi raporudur. Bu rapora göre[263] meclisin temel kapasite sorunları şu şekildedir (OECD, 2010: iii-iv);

- *"Parlamentodaki yasama işlemlerinin yoğunluğu ile bütçe ve kesin hesap gibi derinlemesine inceleme gerektiren görevler, yürütmenin gözetim ve denetimi görevini geri plana itmektedir,*
- *İktidar ve muhalefet arasında var olan derin ayrım siyasi partiler arasındaki işbirliğini güçleştirmektedir. Bu durum idarenin siyasallaşmasını teşvik etmektedir,*
- *Parlamentodaki yasama sürecinde var olan belirsizlik, sayıca fazla kanun teklif ve tasarısının oluşu, zaman kısıtı ve son dakika değişiklikleri yasama kalitesini tehlikeye atmaktadır,*
- *Parlamentonun sahip olduğu gözetim ve denetim araçlarının tasarım ve kullanımındaki eksiklikler ve meclis komisyon sisteminin yetersizlikleri yürütmenin gözetim ve denetimini zayıflatmaktadır,*
- *AB'ye katılım sürecinde parlamentonun görevi yetersiz kalmaktadır,*[264]
- *Meclis genel sekreterliğinin insan kaynakları yönetimi ve politikasındaki yetersizlikler, açık, şeffaf ve sürekli uygulanabilir kuralların olmayışı ve siyasi müdahale tehlikesi kapasite sorunu oluşturmaktadır."*

[263] Ayrıca ilgili raporda idari kapasite ve kurumsal kapasite kavramları birbiri yerine kullanılmaktadır (OECD, 2010: iii,38,41,42).
[264] Bu durum sonraki başlıkta incelenen Avrupa Birliği Uyum Komisyonu örneğinde daha net görülmektedir.

Bu raporda yer alan kapasite sorunları idari kapasitenin boyutlarını vurgulamaktadır. Öyle ki idari kapasitenin önemli boyutlarından biri olan bürokratik özerklik idarenin siyasallaşması durumu ile vurgulanmaktadır. Personel niteliğinin idari kapasite için önemi raporda ayrıca üzerinde durulan konulardandır. Mevzuat konusu ise hem TBMM iç tüzüğü hem de personelin tabi olması gereken mevzuat olmak üzere vurgulanan bir başka konudur. Liyakat sistemine dayalı bir sisteme tabi olması gereken personel yapısı sıklıkla ifade edilmektedir (OECD, 2010; 2012: 5).

SIGMA'nın 2012 değerlendirme raporunda kamu yönetimine ilişkin yapılan yorum şu şekildedir: *"İdari kültürün diyalog eksikliği ve açıklığın olmayışı reformların sürdürülebilirliğini ve reform yapma kapasitesini düşürmektedir."* (OECD, 2012: 5). Kamu yönetiminin bu yapısının katılım yoluyla aşılabileceği ayrıca vurgulanmaktadır. Aynı zamanda kamu yönetimine ilişkin olarak yapılan diğer yorum ise kamu personeli niteliği ve mevzuatı üzerinedir. Eşit işe eşit ücret, hizmet içi eğitim gibi konularda ilerleme kaydedilmesi gerektiği üzerinde durulan konulardır (OECD, 2012: 6). Türkiye'de bürokrasi yapısını hayli merkeziyetçi, kuralcı ve otoriter olarak konumlandıran bu rapor, ayrıca parçalanmış ve verimsiz ifadelerini de kullanmaktadır. Ancak bu çıkarımın Dünya Ekonomik Forumu (WEF)'nin 2011-2012 "Küresel Rekabet Raporu"na atıfla yapılması dikkat çekicidir (OECD, 2012: 9). Bu rapora göre Türkiye'de ticaret/iş yapmak için en sorunlu alanlardan biri bürokratik sistemin verimsizliği olarak ifade edilmektedir (World Economic Forum (WEF), 201: 352-353).

2012 SIGMA raporu, Türkiye'de kamu yönetimi yapısının kamu hizmeti politika tasarımı ve insan kaynakları yönetimi standartları konusunda uygun merkezi bir kapasiteye sahip olmadığını ifade etmektedir. Devlet Personel Başkanlığı'nın -o dönemde var olmasına rağmen- bu noktada yetkilerinin yetersiz olduğu vurgulanmaktadır (OECD, 2012: 10). 2013 ve 2014 yılları için hazırlanan SIGMA Türkiye değerlendirme ve

öncelikler raporunda ise sadece kamu mali yönetimi, kamu ihale sistemi, dış denetim, mali kontrol ve Sayıştay konu edilmektedir (OECD, 2013; OECD, 2014b).

Kamu mali yönetimi 2015, 2016, 2017 ve 2019 yılları için hazırlanan raporlar da göz önüne alındığında, en çok üzerinde durulan konu olarak ifade edilebilir. Ayrıca 2015 ve 2017 yılı raporunda kamu yönetimi reformu için stratejik bir çerçeve analiz, politika geliştirme ve koordinasyon, kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi, hesap verebilirlik ve hizmet sunumu olarak benimsenen "Kamu Yönetimi İlkeleri"nin değerlendirildiği görülmektedir.[265] 2015 yılı raporunda, kamu yönetimi reform sürecinin politik sahiplenme, idari kapasite ve müktesebatın gerektiği gibi uygulanmasına bağlı olduğu ifade edilmektedir. Türkiye'de kamu yönetiminin önemli bir idari geleneğe sahip olduğu da ayrıca vurgulanmaktadır (OECD, 2015: 4). Her iki raporda idari kapasite için ortak olan nokta ise kamu ihale politikasını etkili ver verimli bir şekilde geliştirebilecek, yönlendirebilecek ve uygulayabilecek merkezi kurumsal ve idari kapasitesinin olduğu vurgusudur (OECD, 2015: 95; OECD, 2016: 23).

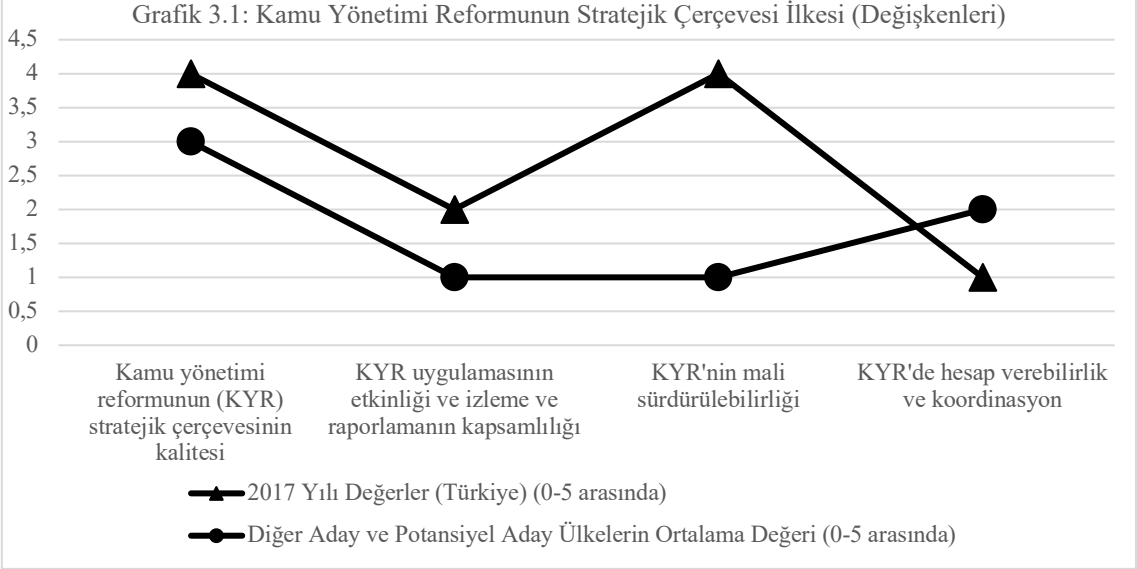
Kamu ihale politikası için var olduğu ifade edilen idari kapasite seviyesi SIGMA'nın belirlediği değişkenler üzerinden belirlenmektedir. Bu alt değişkenler kamu ihale sistemi politika çerçevesinin niteliği, merkezi ihale kurumlarının performans ve yetenekleri ve kamu ihalelerini izleme ve raporlamaya yönelik sistemlerin kapsamlılığı ve etkinliğinden oluşmaktadır. Bu değişkenler ile seviye belirleme ilk olarak 2015 yılı raporu içinde kullanılmaktadır (OECD, 2015; 2017).

İkinci bölümde 2017 yılı itibariyle AB'ye aday ülkelerin ilerlemeleri ve durumlarının ölçülmesi için bir veri portalı oluşturulduğundan bahsedilmektedir. Bu veri portalı Batı Balkan ülkelerini kapsayacak şekilde olsa da ilgili yönlendirme raporlarına

[265] 2014 yılında Avrupa Komisyonu ve SIGMA programı işbirliği ile benimsenen bu ilkeler kamu yönetiminin aday ülkelerde nasıl olması gerektiği üzerine değerlendirmeler yapabilmek için önemlidir.

bakıldığında Türkiye için yapılan değerlendirmeler de mevcuttur. Buna göre 2017 yılı için -SIGMA'nın belirlediği kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde- yapılan değerlendirmelere bakıldığında her ilke için çeşitli alt değişkenler üzerinden bir değerlendirme yapılarak seviye belirlenmektedir. Bu değerlendirme için nitel ve nicel verilerin kullanıldığı belirtilmektedir. İyi işleyen bir kamu yönetiminin temel alanları olarak ifade edilen "Kamu Yönetimi İlkeleri" çerçevesinde Türkiye için yapılan değerlendirmelere bakıldığında bu ilkelerin önemli bir kısmı için ortalama değerlerin üzerinde bir değer aldığı görülmektedir. Aşağıdaki grafiklerde[266] 2017 yılında "Kamu Yönetimi İlkeleri" için yapılan değerlendirmeler yer almaktadır. Bu değerlendirmeler SIGMA'nın Türkiye'de kamu yönetimi reformu için yapmış olduğu en kapsamlı raporda yer almaktadır.

Grafik 3.1: Kamu Yönetimi Reformunun Stratejik Çerçevesi İlkesi (Değişkenleri)

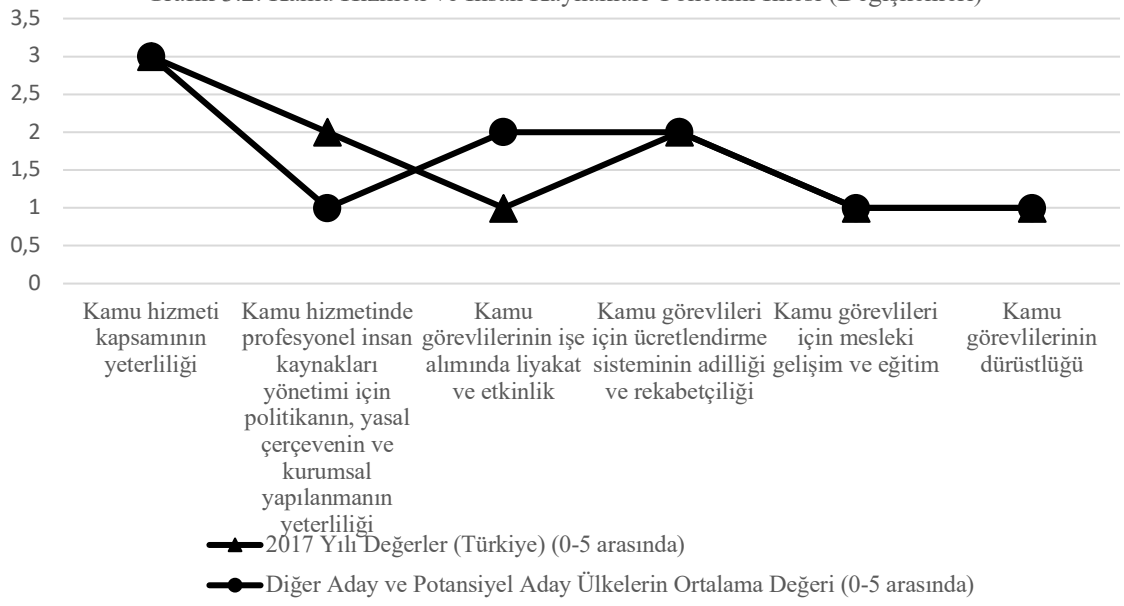


Yukarıdaki grafik ilk kamu yönetimi ilkesi için belirlenen değişkenler doğrultusunda yapılan değerlendirmelere dayanmaktadır. Buna göre her ne kadar Türkiye'de kamu yönetimi reformu için tek bir planlama belgesinin olmayışı eleştirilse de reforma ilişkin hedeflerin orta ve uzun vadeli planlama belgelerinde- hesap verebilirlik

[266] SIGMA'nın hazırladığı 2017 yılı Türkiye yönlendirme raporunda yer alan değişken ve değerlerin yazar tarafından grafiğe dönüştürülmesi sonucu elde edildi.

haricinde- yer aldığı belirtilmektedir (OECD, 2017: 12). Grafikte görüleceği üzere Türkiye diğer aday ve potansiyel aday ülkelerin ortalama değerinin üzerinde yer almaktadır. Türkiye'de kamu yönetimi reformunun önemli bir geçmişe sahip olması bu durumu etkileyen faktörlerden biri olarak değerlendirilebilir. Kamu yönetimi reformu çerçevesi hem mevzuat hem de kurumsal yapılanma açısından önemli bir idari kapasite gerektirmektedir. Bu nedenle bu grafikten yola çıkarak Türkiye'nin 2017 yılında idari kapasite açısından diğer ülkelerin önünde olduğu çıkarımı yapılmaya müsaittir. Ancak belirtilmesi gereken noktalardan biri ise kamu yönetimi reformunda-sivil toplum düzeyinde- katılımcılığın düşük olduğu değerlendirmesidir (OECD, 2017: 12-13).

Grafik 3.2: Kamu Hizmeti ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlkesi (Değişkenleri)

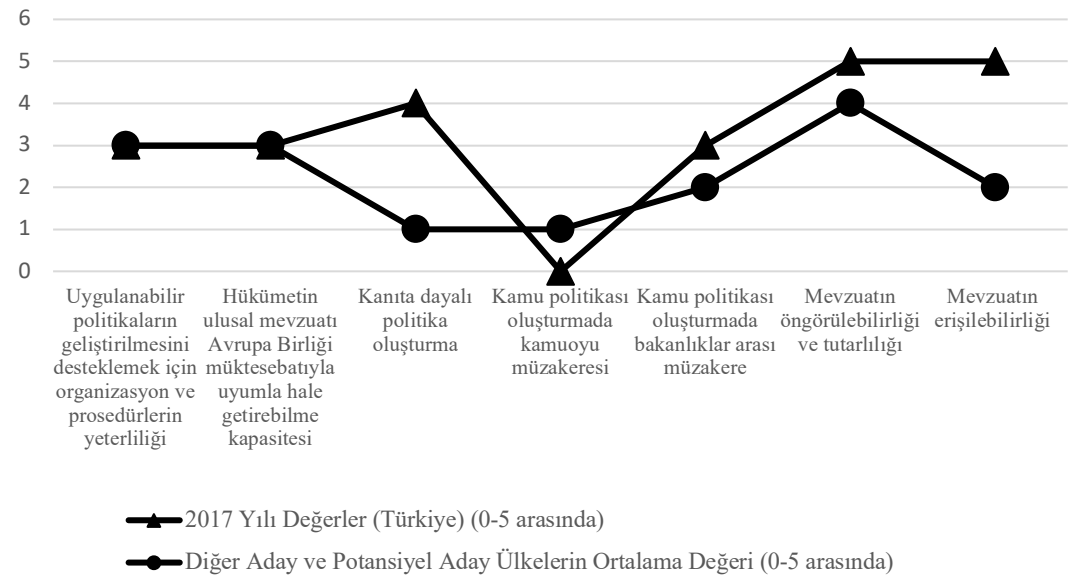


İdari kapasitenin en önemli boyutlarından biri hem AB hem de OECD için sıklıkla vurgulanan kamu personelinin niteliğidir. Bu nedenle SIGMA'nın benimsediği kamu yönetimi ilkeleri içinde yer alan kamu hizmeti ve insan kaynakları ilkesinin değişkenleri için yapılan değerlendirme ise yukarıda grafik halinde sunulmaktadır. Bu grafikte ise öncelikle işe alımda liyakat ve etkinlik değişkeni göze çarpmaktadır. Türkiye bu değişkende genel ortalamanın altında kalmaktadır. Kamu personelinin niteliğinin önemli belirleyicilerinden bir diğeri ise mesleki eğitim, ücretlendirme ve dürüstlük gibi

değişkenlerdir. Bu grafiğe göre Türkiye bu değişkenlerde AB'ye aday veya potansiyel aday ülkelerin ortalama değerinde yer almaktadır. Raporda ayrıca, kıdemli memurların üst düzey pozisyonlara atamalarında doğrudan veya dolaylı olmak üzere siyasi etkinin olduğu belirtilmektedir (OECD, 2017: 66-67).

Kamu yönetimi ilkelerinden bir diğeri ise politika geliştirme ve koordinasyon ilkesidir. Bu ilkenin değişkenleri için hazırlanan grafik aşağıdadır. Bu değişkenlerde idari kapasite ile ilgili olarak değerlendirilebilecek olanlar vardır. Hükümetin ulusal mevzuatı AB'ye uyumlu hale getirebilme kapasitesi ile uygulanabilir politikaların geliştirilmesi için yeterli düzeyde örgütsel ve prosedürel yapıya sahip olmak değişkenleri bu duruma örnek verilebilir. Grafiğe bakıldığında her iki değişken için de Türkiye'nin ortalama değerde yer aldığı görülmektedir. Mevzuat idari kapasite için önemli bir boyut olarak daha önce ifade edilmişti. Buna göre mevzuatın öngörülebilirliği ve tutarlılığı ile erişilebilirliği diğer ülkelerin üzerinde bir değere sahiptir (OECD, 2017: 45, 47, 51).

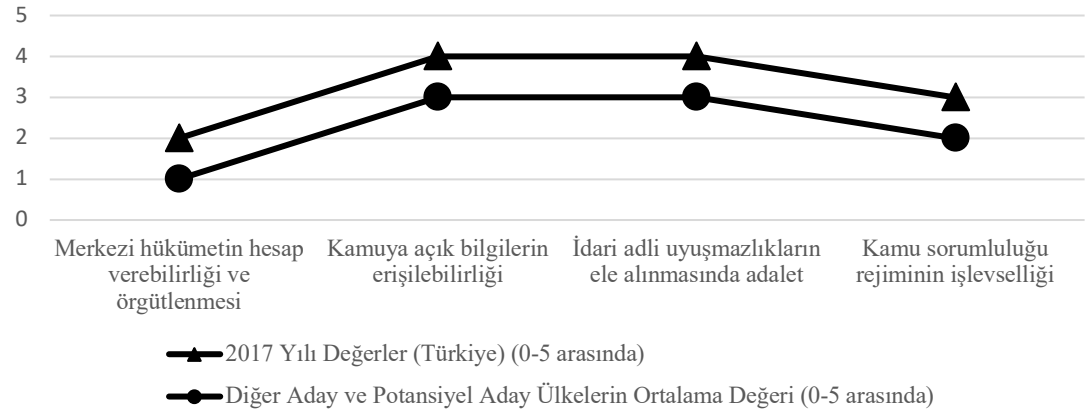
Grafik 3.3: Politika Geliştirme ve Koordinasyon İlkesi (Değişkenleri)



Aşağıdaki grafik ise hesap verebilirlik ilkesi için belirlenen değişkenlerin aldığı değerler için geçerlidir. Bu grafiğe bakıldığında Türkiye'nin diğer aday ve potansiyel

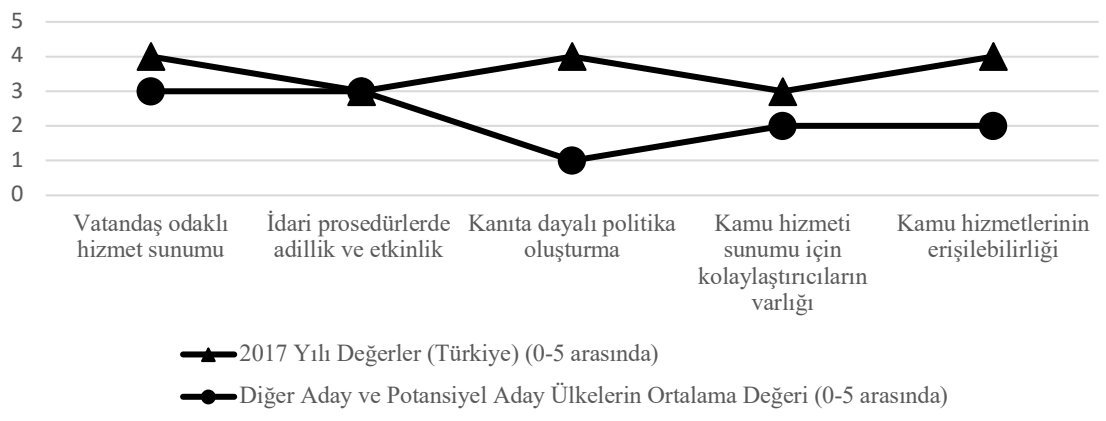
aday ülkelerin ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir. Bu ilkenin güçlendirilmesi için Ombudsman'lığın güçlendirilmesi ve hazırlanan raporların mecliste görüşülmesi gerektiği vurgulanmaktadır (OECD, 2017: 90, 93, 94-95).

Grafik 3.4: Hesap verebilirlik İlkesi (Değişkenleri)

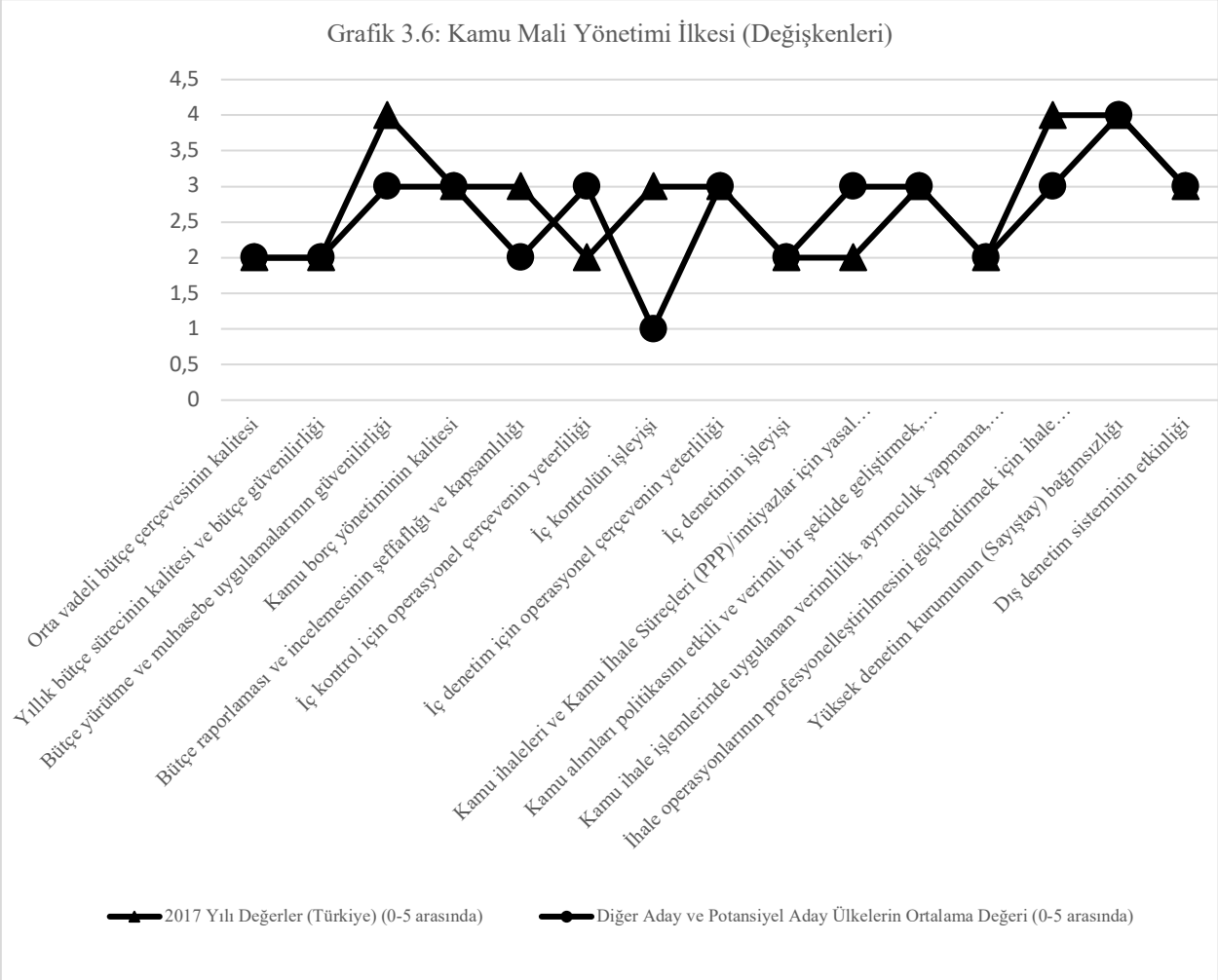


Türkiye'nin kamu yönetimi ilkeleri arasında diğer aday ve potansiyel aday ülkelerin ortalamasının üzerinde bir performans gösterdiği diğer ilke ise hizmet sunumudur. Bu ilkenin değişkenleri için oluşturulan grafik aşağıdadır. Hizmet sunumunda bürokrasinin azaltılması vatandaş odaklı hizmet sunumunun değerini yükselten bir durum olarak değerlendirilmektedir. Kanıta dayalı politika üretme için düzenleyici etki analizinin kullanılması önerilmektedir. İdari süreçlerin açıklığı ve basitleştirilmesi hizmet sunumunu etkileyici önemli bir faktör olarak değerlendirilmektedir (OECD, 2017: 103,109).

Grafik 3.5:Hizmet Sunumu İlkesi (Değişkenleri)



Kamu mali yönetimi ilkesinin değişkenleri için yapılan grafik ise aşağıda sunulmaktadır. Öncelikle bu grafik için belirlenen değişkenlerin[267] diğer ilkeler için olan değişkenlerden sayıca fazla olması dikkat çekicidir. Mali disipline yapılan vurgu, mali kuralların ve bağımsız bir dış izleme kurumunun olmayışı mali yönetim ve gözetimde boşluk oluşturmaktadır (OECD, 2017: 124). TBMM'nin bütçe konusundaki yetkilerinin yeterli olmadığı vurgusu yapılmaktadır (OECD, 2017: 126).



[267] Değişkenleri çok olması sebebiyle bazı değişkenlerin grafikte yazımı eksik görünmektedir. Bu nedenle ilgili değişkenler şu şekildedir: Kamu ihaleleri ve Kamu İhale Süreçleri (PPP)/imtiyazlar için yasal çerçevenin kalitesi, Kamu alımları politikasını etkili ve verimli bir şekilde geliştirmek, uygulamak ve izlemek için merkezi kurumsal ve idari kapasite, Kamu ihale işlemlerinde uygulanan verimlilik, ayrımcılık yapmama, şeffaflık ve eşit muamele, İhale operasyonlarının profesyonelleştirilmesini güçlendirmek için ihale makamlarına ve müteşebbislere sunulan desteğin mevcudiyeti ve kalitesi.

Bu grafiklerde ve SIGMA raporlarında ortak eğilim AB ilerleme raporları ve genişleme strateji belgeleri ile benzer bir düzlemde ilerliyor oluşudur. SIGMA'nın bu raporlarla yapmış olduğu değerlendirmeler çok değerlidir. Bu raporlarda bilginin elde edilmesi için hem belge ve doküman analizi yapılmış olup, aynı zamanda çeşitli siyasi ve idari görevlilerle yapılan mülakatlar da etkilidir. Ancak bu bilginin sürekliliğinin sağlanamadığı görülmektedir. Özellikle Türkiye için 2019 yılında her ne kadar rapor yayınlanmış olsa da yalnızca iki ilke- politika geliştirme ve koordinasyon ile kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi- üzerine değerlendirme yapılmaktadır. Üstelik bu değerlendirmeler çeşitli değişken ve alt değişkenler için bilgi edinilememesi durumunda kalarak ortaya yalnızca bir ilke- politika geliştirme ve koordinasyon- için bir sonuç değer çıkarılmaktadır. Bu çıkarımlara bakıldığında ise 2017 yılının değerlendirmelerinin daha alt düzeyinde yer aldığı görülmektedir (OECD, 2019: 12,14,16-17).

Uluslararası örgütlerin Türkiye için oluşturduğu belgeler ve raporların incelenmesinden sonra, Türkiye'nin oluşturduğu belgelerde idari kapasite kavramını incelemek gerekmektedir. Bu bağlamda gelecek başlıkta Türkiye'nin oluşturduğu kalkınma planları, özel ihtisas komisyon raporları ve ulusal programlar gibi önemli politika belgelerinde idari kapasite kavramı ve kamu yönetimi reformu üzerine bir araştırma yapılmaktadır.

4. TÜRKİYE'NİN HAZIRLADIĞI BELGELERDE İDARİ KAPASİTE

Türkiye'nin çeşitli konularda benimsediği politikaların anlaşılması için, ürettiği önemli politika belgelerine bakılması gerekmektedir. Bu nedenle oluşturulan önemli politika belgelerinden ilki kalkınma planlarıdır. Bu planların oluşturulmasında önemli birer kaynak oluşturan özel ihtisas komisyon raporları ayrıca incelenmektedir. Son olarak

AB'ye üyelik sürecine ilişkin olarak hazırlanan öncelikli belge olan ulusal programlar ele alınmaktadır.

4.1.*"Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi İçin İdari Kapasite"* Kalkınma Planlarında İdari Kapasite Kavramı

İdari kapasite kavramı kalkınma planlarında yer almış mıdır? Bu başlıkta idari kapasite kavramının kamu yönetimi reformu ve kamu yönetiminin iyileştirilmesi amaçları için kalkınma planlarında ele alınıp alınmadığı incelenmektedir. Bu bağlamda 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), 8. Plan (2001-2005), 9. Plan (2007-2013), 10. Plan (2014-2018), 11. Plan (2019-2023) son 27 yıllık sürecin önemli birer politika belgeleri olmaları açısından incelenmektedir. Ayrıca bu planlar[268] için hazırlanan özel ihtisas komisyon (ÖİK) raporları incelenmektedir. Kamu yönetimi reformunun, yeniden yapılandırmanın ve iyileştirmenin konu edildiği raporlar idari kapasite kavramı bağlamında incelenmektedir. "Kamu yönetiminin iyileştirilmesi" (Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 1994), "Kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması" (DPT, 2000), "Kamuda iyi yönetişim" (DPT, 2007), "Kamu işletmeciliği"; "Kamu yönetimi" ve "Kamuda Stratejik Yönetim" (Kalkınma Bakanlığı, 2014), "Kamuda insan kaynakları" ve "Kamuda kurumsal yönetim ve yenilikçilik" (Kalkınma Bakanlığı, 2018) raporları bu bağlamda incelenmektedir.

Kalkınma planlarına bakıldığında idari kapasite kavramının ilk kez kullanıldığı planın 8. Plan olduğu görülmüştür. Bu planda kavram Avrupa Birliği ile İlişkiler ana başlığında *"Plan döneminde, AB'ye üyelik hedefi doğrultusunda, ekonomik ve siyasi alanlardaki Kopenhag Kriterlerinin sağlanmasının yanı sıra, AB müktesebatına uyumda ciddi bir aşama kaydedilmesi ve müktesebatın uygulanmasını sağlayacak idari*

[268] Aksi belirtilmediği sürece bu başlıkta plan kavramı beş yıllık kalkınma planını referans etmek için kullanılacaktır.

kapasitenin de geliştirilmesi amaçlanmaktadır." (DPT, 2000: 48) şeklinde ele alınmaktadır. Bu kullanım genel anlamda AB sürecinin bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Amaç, ilke ve politikalarda bu şekilde ele alınan kavram, ayrıca hukuki ve kurumsal düzenlemeler içinde de yer almıştır. Öyle ki *"AB müktesebatının ulusal mevzuatımıza aktarılması ve etkili bir şekilde uygulanmasını sağlayacak şekilde idari kapasitenin geliştirilmesi sağlanacaktır."* (DPT, 2000: 50) ifadeleri bu durumu destekler.

Bu planda son olarak idari kapasite kavramıyla kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması başlığında karşılaşılmıştır. Burada idari kapasite kavramı önceki kullanımlarına benzerlik göstererek AB'ye üyelik ve müktesebatı üstlenebilme ve uygulayabilme açısından ele alınmaktadır (DPT, 2000: 231). İlgili planda idari kapasite ile ilişkili olarak değerlendirilebilecek kullanımlara bakıldığında ise kamu yönetimine yeniden yapılanma için eklemlenmesi gereken ilkelerle karşılaşılmıştır. Bunlar daha önce de tezin muhtelif yerlerinde belirtildiği gibi şu ilkelerdir:

> *"Kamu yönetiminde performansın artırılması, yetki, iş bölümü ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanması, yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, kamu yönetici ve çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yaygın bir şekilde yararlanılması" (DPT, 2000: 230).*

İlgili planda hem kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinde hem de ekonomide "etkinliğin artırılması" önemli bir amaç olarak öne çıkmaktadır (DPT, 2000: 230, 231). Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması için ise ilk akla gelen kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılmasıdır. Bu noktada mevcut durum analizi insan kaynakları, yönetsel ilkeler ve işleyiş açısından yapılandırılmaya ihtiyaç duyulduğu yönünde değerlendirilmektedir. Bu eksikliklerin yanında bilimsel ve teknolojik

gelişmelerin kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişinde değişim gerektirdiği vurgulanmaktadır (DPT, 2000: 190).

Kamu yönetimi yapısında idari usul ve işlemlerin karmaşık bir yapıya sahip olduğu, bu durumun da hem özel sektörün hem de vatandaşların kamu hizmetlerinden faydalanmasını güçleştirdiği üzerinde durulan bir başka konu olmuştur. Burada yapılan idari basitleştirme vurgusu idari kapasite için bir çağrışım olarak kabul edilebilir. İdari kapasite kavramının gelişimi başlığında vurgulanan idari takdir yetkisi tam da aynı anlam ve kullanımla bu planda kullanılmaktadır. Öyle ki *"Bu nedenle kamu yöneticilerinin eylem alanı ve takdir hakkı sınırlı kalmaktadır. Kamu yöneticilerinin eylem alanı, görev ve yetkilerinin açık bir şekilde belirlenememesi, kamu görevlilerinin inisiyatif kullanmalarında eksikliklere yol açmaktadır."* (DPT, 2000: 191) ifadeleri bu durumu destekleyici niteliktedir.

Mevcut durumda ifade edilen bu eksikliklere dair amaçlara, ilkelere ve politikalara bakıldığında ise kamu yönetimi yapısının değişim geçirmesi gerekliliği öne çıkmaktadır. Bu değişim için ise "demokratik devlet yönetimi ve kamu yönetimi" arasındaki ilişkiye vurgu yapılmaktadır. Ayrıca kamu yönetimi yapısının esnek, hızlı, vatandaş memnuniyetini benimseyen ve güvenilir olacak şekilde yeniden yapılandırılması gerekliği vurgulanmaktadır (DPT, 2000: 191). Burada dikkat çeken bir nokta ise kamu yönetiminde bu değişiklikleri yapılırken benimsenmesi gereken temel ilkeler şu şekilde ifade edilmektedir:

> *"Verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması, kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi"* (DPT, 2000: 191).

AB'ye tam üyelik *vizyonuyla* hazırlanan 9.Plana bakıldığında ise idari kapasite kavramı birliğe uyum için gerekli olduğu vurgusuyla kullanılmaktadır. Bu süreçte kamu yönetiminin ve düzenleyici çerçevenin etkinliğinin artırılması gerekecektir. Bu durumun gerçekleşebilmesi için *"bürokrasinin azaltılması, görev ve yetki çakışmalarının giderilmesi, koordinasyon mekanizmalarını geliştirilmesi ve karar alma süreçlerinin iyileştirilerek toplumsal katılımın artırılması gerekecektir"* (DPT, 2006: 12). Bu planda da önceki planda benimsenen temel ilkeler[269] ve etkin bir kamu yönetimi mekanizması vurgusu- rekabetçi bir piyasa ve demokratik bir sivil toplumla birbirini tamamlayan kurumlar olarak- yinelenmektedir (DPT, 2006: 3). Öyle ki *"Devletin ticari mal ve hizmet üretiminden çekilerek, politika oluşturma, düzenleme ve denetleme işlevlerinin güçlendirilmesi esas olacaktır."* ifadeleri bu vurguyu desteklemektedir (DPT, 2006: 3).

Ayrıca ilgili planın stratejisi içinde kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması doğrudan idari kapasite geliştirme/güçlendirme ile ilişkili kabul edilebilir. Bahsi geçen bu strateji içine yer verilen *"politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması"* (DPT, 2006: 4) idari kapasitenin anlam ve kullanım karşılıklarından biri olarak daha önce incelenmişti. İlginçtir ki, bu başlıkta sadece 5018 sayılı kanuna atıfla kamu mali kaynaklarının yönetimi ve stratejik planlama uygulaması konu edilmiştir. Politika oluşturucu ve uygulayıcı olarak idari kapasitenin öncelikli olarak kaynak yönetimi boyutuna vurgu yapılmaktadır (DPT, 2006: 50-51)[270]. Bu bağlamda kamu

[269] Bu ilkeler kamu yönetiminin kalitesinin ve etkinliğinin artırılması başlığında şu şekilde ifade edilmektedir (DPT, 2006: 49). *"Kamu yönetiminde merkezi bir yapıya sahip olan ülkemizde, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere kamu yönetiminin yurttaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi kavramları öne çıkaran çağdaş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulması bir gereklilik halini almaktadır."*

[270] Planda, DPT ve Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) ortak çalışması olan "Stratejik Yönetim Araştırması"na da vurgu yapılmaktadır (DPT, 2006: 51). Stratejik planlamaya geçiş sürecinde, "kamu idarelerinde yönetim süreçleri, yönetim kalitesi ve kurumsal kapasite ile yöneticilerin, stratejik yönetim yaklaşımı ve yönetsel etkinliğe ilişkin düşünce ve algılamalarının tespit edilmesi amacıyla gerçekleştirilmiştir." Türkiye İstatistik Kurumu (TUİK) tarafından gerçekleştirilen iki anketten biri olan kapasite tespit formuna bakıldığında anketin sorularına bakıldığında kurumun personelinin niteliği ve kurumun gelir kaynakları üzerinden bir araştırma yapıldığı gözlemlenmektedir (http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/CMN2O+Stratejik_Yonetim_Arastirmasi_Raporu.pdf adresinden 17.03.2023 tarihinde erişim sağlandı).

yönetiminde politika oluşturma ve uygulamada maliyet konusu bütçe üzerinden ele alınmaktadır. Bu ifadelere örnek olarak gösterilebilecek temel amaçlar planda şu şekilde ifade edilmektedir:

> *"Kamu idarelerinin uygulayacakları politikaların maliyeti, etkilediği kesimler ve fırsat maliyeti göz önüne alınarak, bütçenin, uygulanacak politikaların maliyetini ve kamu idarelerinin performansını gösterecek bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır. Kamu kaynakları performans programlarına uygun olarak tahsis edilecektir. Kamu idarelerinde performans kültürünün oluşturulması çerçevesinde ölçme, izleme ve değerlendirme süreçleri geliştirilecektir."* (DPT, 2006: 95).

Politika oluşturma ve uygulama kapasitesine ilişkin temel amaçlar arasında sayılan *"Kamu idarelerinde mevcut idari ve beşeri kapasite nitelik ve nicelik olarak stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda geliştirilecek, yönetim kültürünün yeni yapıya uyarlanmasına dönük programlar düzenlenecektir."* (DPT, 2006: 95) ifadeleri dikkat çekicidir. Bu bağlamda stratejik planlamanın kamu yönetiminde önemli bir kapasite artırıcı oluşu şu ifadelerde yer almıştır:

> *"Kamu idarelerinde yönetim kalitesinin geliştirilmesi için yönetim kararlarının orta ve uzun vadeli bakış açısı ile şekillendirilmesi, amaç ve hedeflere dayalı, sonuç odaklı yönetim anlayışının ve bütçelemenin geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesini temin etmek üzere Plan döneminde tüm kamu idareleri stratejik planlarını hazırlayarak uygulamaya koyacaklardır."* (DPT, 2006: 95).

Stratejik plan[271] ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu-planda bahsedildiği üzere-Türkiye'nin idari kapasite kavramına yaklaşımı açısından önemlidir.

[271] İlgili kanunda Stratejik plan şu şekilde tanımlanmaktadır: *"Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içerir."* (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK): Md.3).

Bu noktada kanuna bakıldığında, stratejik plan hazırlamanın gerekçesi şu şekilde ifade edilmektedir (5018 KMYKK: Md. 9):

> *"Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar."*

Burada üzerinde durulması gereken nokta ise stratejik plan hazırlama konusunda her kamu kurumu ve kuruluşu için oluşturulan strateji geliştirme birimleridir. Kurumsal bir düzenleme olarak bakıldığında 2006 yılında ilgili birimlerin çalışma usul ve esasları hakkında çıkarılan yönetmelikle öne çıkmaktadır. İlgili yönetmelikte, strateji geliştirme birimlerinin iki görevi öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki *"İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek"* (Resmi Gazete, 206084: 4848) ifadeleridir. Performans ve kalite ölçütleri geliştirmek idari kapasitenin yönetişim için performans öncülü olma anlamına karşılık gelmektedir. Bu durumu her bir kamu kurumu ve kuruluşu için o kurumda oluşturulan strateji geliştirme biriminin yaptığı belirtimektedir. Bu bağlamda yapılacak yorum ise, kurumun (idari) kapasitesine doğru bir geçişin söz konusu olmasıdır. Bu noktada ilgili birimlerin görevlerinden ikincisi olan "kurum içi kapasite araştırması yapmak"tır (Resmi Gazete, 206084: 4849).

İdari kapasitenin kullanılmasından ziyade artık "stratejik kapasite" kavramı üzerine bir yoğunlaşma başlamıştır. Örneğin *"5018 sayılı KMYK Kanunu kapsamında kamu idarelerinin, mali yönetim ve kontrol ile iç denetim alanında görev ve sorumluluklarını etkili bir şekilde yerine getirebilmelerini sağlamak üzere idari kapasite geliştirilmesine yönelik faaliyetler doğrultusunda stratejik plan hazırlanması"* ön görülmüştü (Maliye Bakanlığı, 2011: 33). Bu duruma istinaden uygulanan önemli adımlardan biri şu şekildedir:

"Stratejik yönetim yaklaşımına geçilebilmesi için kamu genelinde gerekli olan kurumsal ve idari kapasitenin oluşturulmasına yönelik olarak Kalkınma Bakanlığınca çeşitli çalışmalar yürütülmüştür. Bu amaçla, Kalkınma Bakanlığı Sosyal ve İktisadi Araştırmalar Programı dâhilinde "Kamu Kesiminde Stratejik Yönetimin Gerektirdiği Yönetsel Kapasite ihtiyaç Analizi ve Kapasite Geliştirme Programlarının Oluşturulma Projesi"[272], Sabancı Üniversitesi yürütücülüğünde tamamlanmıştır." (Maliye Bakanlığı, 2011: 146).

İdari kapasitenin bir çeşit yönetişim kapasitesi olarak ifade edildiği 10. Plana göre; 2008 krizi sonrasında değişen uluslararası ekonomik dengeler yeni birtakım kurallar getirmiş ve bu kurallara uyum için idari kapasiteye ihtiyaç duyulmuştur. Bu gelişmelere daha hızlı ve daha öngörülebilir politikalarla cevap veren ülkeler ise yönetişim kapasitelerinin yüksek olması dolayısıyla avantajlı bir pozisyondadırlar (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 8-9).[273] Kamu yönetiminin etkinliği planın hedef ve politikalarının ana odak noktalarından biri olarak vurgulanmaktadır. *"Karar alma ve uygulama süreçlerinde esnek, katılımcı, şeffaf ve yeterli kurumsal kapasiteye sahip bir kamu yönetimi öncelik"* (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 29) olarak belirlenmektedir. Bu noktada kamu yönetimi vurgusunun kamuda insan kaynağı üzerine yapıldığını belirtmekte fayda var.

2000 sonrası hazırlanan planlara bakıldığında aslında konumuz itibariyle idari kapasiteye ve dolayısıyla kamu yönetimine dair iki ayrı vurgu olduğu görülmüştür. Bunlardan biri kaynakların etkin yönetimi açısından kamu mali yönetimi, diğeri ise insan kaynağının etkinliği açısından kamu personeli üzerinedir. Örneğin farklı yıllarda

---

[272] İlgili proje 9. Planda gerçekleştirilmesi hedeflenen amaçlardan politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması için uygulamaya koyuldu. *"Stratejik Yönetim yaklaşımının kamuda yerleştirilmesi sürecinde; beklenen yönetsel kapasiteyi oluşturabilmek üzere ihtiyaç analizlerine dayanan, içeriği tanımlanmış, kuruma özel hale getirilmiş, tek kuruluş için değil, tüm kamu idarelerinin faydalanabileceği eğitim programlarını tasarlamak gerekmektedir. Projenin hedefi kamu yöneticilerinde: Stratejik yaklaşımı yönetim kültürü haline getirmek; Yöneticilerde stratejik düşünce ve stratejik yönetim yetkinliklerini geliştirmek; Bireysel yetkinlikleri kurumsal yetkinliklere dönüştürmektir. Hedef kitle 5018 sayılı yasa kapsamındaki merkezi kamu idarelerinde görev yapan üst ya da orta kademe yöneticileri ve strateji geliştirme birimi yöneticileri olarak belirlenmektedir."* (Torum vd, 2010: 6-7).

[273] Bu genel ifadeler dışında plan genelinde idari kapasite güvenlik, tarım ve gıda, kentsel dönüşüm ve konut ve sulama için kurulan örgütsel yapıların etkinliği için konu edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 37, 102, 127, 179).

hazırlanan bütçe gerekçelerinde idari kapasite vurgusu sıklıkla tekrarlanmıştır. 2008-2010 orta vadeli planında *"kamu idarelerinde strateji geliştirme birimlerinin (mali hizmet birimlerinin) kurulması, idarelerin mali yönetim ve kontrol fonksiyonlarını etkili bir şekilde yürütebilecekleri idari kapasitenin oluşturulmuş"* (Maliye Bakanlığı, 2007: 57) olduğu yönünde değerlendirilmektedir. *"Gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılmış olması ve personelin eğitim alması"idari* kapasitenin oluşturulmuş olduğunun göstergesi olarak ifade edilmektedir (Maliye Bakanlığı, 2007: 57).

Mali yönetim ile ilgili olarak ise, 2014-2023 yılı bütçe gerekçelerinde gelir sisteminin etkinliğinin artırılması ve idari kapasitenin geliştirilmesi (Maliye Bakanlığı, 2013: 122; Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022: 278) ile kamu kaynak tahsis ve kullanım süreçlerinin ekinliğinin artırılmasına ve idari kapasitenin geliştirilmesine (Maliye Bakanlığı, 2013: 150; 2022: 311) yönelik çalışmalara ilişkin vurgular yapılmaktadır.

4.1.1. "İdarenin Yeterliliğini Kaybetmesinden Etkin Kamu Yönetimine" Özel İhtisas Komisyonları Raporlarında İdari Kapasite

Özel İhtisas Komisyon raporları, kalkınma planları hazırlanma sürecinde önemli birer çalışma ve katılım[274] belgesi olarak değerlendirilebilir. Özellikle raporların içeriğinin dönüşümü açısından bakıldığında Türkiye'nin hangi dönemde hangi politikaya öncelik vermeyi tercih ettiğinin önemli bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Bu doğrultuda idari kapasitenin bu belgelerde yer alıp almadığı ve yer aldıysa bunun nasıl olduğunu incelemek adına 7.plandan itibaren olan raporlar incelenmektedir. Bu raporlar içinde konumuz itibariyle kamu yönetimini, kamu yönetimi reformunu, kamu

[274] Burada katılım ile kastedilen, ilgili raporların oluşturulma sürecinde bakanlık, müsteşarlık, üniversite, Sivil Toplum Kuruluşu (STK) ve özel sektör temsilcilerinin yer almasıdır.

yönetiminin iyileştirilmesini veya yeniden yapılandırılmasını ele alan raporlara öncelik verilmiştir.

İlk raporlarda önceliğin dünyada 1980'li yıllar sonrası devletin yaşadığı dönüşümü Türkiye için nasıl ve hangi boyutlarda gerçekleştirilebileceği sorusu oluşturmuştur. Örneğin *"Kamu yönetiminin iyileştirilmesi"* ismini ilk kez taşıyan ilk rapora göre, Türkiye'de devletin küçülmesinde üç yönetsel boyut vardır. Bunlar devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu kesiminin daraltılması ve hizmet etkinliğinin artırılmasıdır (DPT, 1994: 3). Devletin rolünün yeniden tanımlanması var olan kurumsal yapılanmadaki değişim gerekliliği ile örtüşmüştür. *"Güçlü bir ekonomiye sahip bütün ülkelerde bir taraftan Devletin üretimdeki doğrudan rolü azalırken diğer taraftan dünya ekonomisindeki yeni rekabet koşullarının gerektirdiği işlevleri yerine getiren kamu kuruluşları önem kazanmaktadır."* (DPT, 1994: 6) ifadeleri bu durumu açıklamıştır.

Bu durumda değişen gerekliliklere bağlı olarak hem devletin hem de kurumlarının yeni işlevler yüklenmesi söz konusu olmuştur. Ayrıca AB'ye üyelik sürecine uyum ve dünya ekonomisine entegrasyon gibi amaçların da etkisiyle kamu yönetimi yapısını yeni görevler beklemektedir. Uyum sağlanması gereken alanın genişliği önemli bir durumdur. Özellikle AB süreci için temel sorun alanları eşgüdüm ve nitelikli personel eksikliği olarak değerlendirilmektedir (DPT, 1994: 10). Bu durumun çözümü için DPT, Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Daire Başkanlığı gibi kurumsal yapılanmalarda yapılması gereken *"konum, yapı ve çalışma şekilleri"* reformlarının izlemesi gerektiği vurgulanmaktadır (DPT, 1994: 13-14).

Kamu yönetiminde ilgili döneme kadar yapılan uygulamalarda yalnızca geçmişe yönelik uygunluk denetimi yapıldığı ifade edilmektedir. Bu bağlamda yapılan bir denetim yoluyla idareyi geliştirmenin mümkün olmadığı ancak verimlilik, etkililik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde bir denetime tabi tutularak idarenin geliştirilebileceği vurgusu

dikkat çekicidir. Bu şekilde yapılacak bir denetim aracılığıyla kamu yönetiminin performansının ölçülmesinin mümkün olduğu ve amaçlandığı ifade edilmektedir (DPT, 1994: 7). Türkiye'de kamu yönetiminin kronik bir şekilde gerçekleşen sosyo-ekonomik gelişmelerin gerisinde kalmasının sonucu olarak hizmet üretiminde performansı düşük olarak değerlendirilmektedir (DPT, 1994: 33).

Aynı plan (7.plan) için hazırlanan bir başka raporda ise ilk kez idari kapasite kavramının kendisinin kullanıldığı görülmüştür. Türkiye bu kullanımı Türki Cumhuriyetler[275] için şu şekilde yapmaktadır: *"Yöredeki idari kapasitelerin yetersizlikleri[276], bağımsız olamamaları ya da yörenin bütününün menfaatine olacak global amaçlara uymayabilecekleri dikkate alınarak, her hususun müzakere konusu yapılmasından kaçınılmalıdır. Bunun yerine, çok yönlü faaliyetlerle, genel gelişmeyi istenilen istikamete yönlendirmeye gayret sarf edilmelidir."* (DPT, 1995a: 183). Bu kullanımı takiben, ilgili ülkeler için yapılması planlanan adımlara bakıldığında, Türkiye'nin idari kapasite kavramına bakış açısını açıklayıcı boyutlara ulaşmış oluyoruz.

Bunlardan ilki daha önce de sıklıkla ifade edildiği gibi, kamu personelinin sayısı ve niteliğidir. Örneğin bu ülkelerdeki *"Büyükelçiliklerdeki diplomatlarımızın devlet yönetimi konusunda bölge ülkeleri üst yönetimlerini yönlendirmede karşılaşabilecekleri güçlükleri göz önüne alarak, eski Başbakanlık Müsteşarı, Planlama Müsteşarı gibi üst kadrolarda yetişmiş bürokratların da bu ülkelere büyükelçi olarak tayin edilmesi sağlanmalıdır."* (DPT, 1995a: 184-185) ifadeleri kamu personelinin niteliğinin düşük

[275] SSCB dağıldıktan sonra kurulan Türk devletleri kastedilmektedir. Bu devletler; Azerbaycan, Kırgızistan, Özbekistan, Türkmenistan'dır.

[276] Bu şekilde bir kullanımın Türkiye'nin AB'den ithal ettiği bir kullanım olabilir. Bu duruma sebep ise DPT bünyesinde Türki Cumhuriyetlerle ilgilenmek üzere kurulması planlanan birim için, AT ile İlişkiler Genel Müdürlüğünün bir temel teşkil edebileceği değerlendirmesidir. Öyle ki şu ifadeler bu değerlendirmeyi destekleyici niteliktedir: *"Türk Cumhuriyetleri için de kendilerini etkileyen şartlar elverdiği ölçüde AT modeli, en azından kendi aralarında, varılabilecek optimal modeldir. DPT'deki AT biriminde takip edilen Avrupa Topluluğunun Tarım, Bölgesel Politika, Ticaret ve Rekabet politikaları, Dış Ticaret ve Gümrük Birliği, Sosyal Politika vb. konuları Türk Cumhuriyetleri için tasarlanacak politikalara esin kaynağı olabilirler."* (DPT, 1995a: 174).

olması vurgulanmaktadır.[277] Ayrıca Türkiye'deki ihtiyaç fazlası memur kapasitesinin bu ülkelerde çeşitli programlar aracılığıyla görevlendirilmesi gerektiği üzerinde durulan konulardan diğeridir (DPT, 1995a: 183).

Aynı raporda, Türkiye'nin AB'ye kamu yönetiminin teşkilatlanması ve koordinasyon konusunda uyumu üzerine çeşitli değerlendirmeler yapılmaktadır. Buna göre AB'nin uluslarüstü niteliği ile Birliğin kurumlarının yetkilendirildiği veya düzenlemeye talip olduğu alanın genişliğidir (DPT, 1995a: 95). Burada idari kapasite açısından ilgili olan durum ise kurum oluşturma-özellikle bakanlık düzeyine AB birimlerinin kurulması- ve kamu personeline AB ile ilgili olarak eğitim ve bilgilendirmeye tabi tutulması gerekliliği vurgusudur (DPT, 1995a: 102).

Özellikle 2000 sonrası ÖİK raporlarının genelinde YKİ anlayış ve ilkelerinin hakimiyeti olduğu söylenebilir. Örneğin 8.plan için hazırlanan raporlara bakıldığında ilk öne çıkan kavramlardan biri şeffaflık ve saydamlıktır. Kamu yönetiminin etkinliğinin artırılması açısından önemli olarak değerlendirilen bu ilkeler için özellikle 1998 yılında IMF'nin yayınladığı "Mali Şeffaflık Uygulama Tüzüğü" doğrultusunda Türkiye'nin durumuna dair değerlendirmeler yapılmaktadır (DPT, 2000a: 83). Kalkınma planlarında mali yönetim açısından idari kapasiteye yapılan vurgunun temeli ise bir raporda şu şekilde ifade edilmektedir:

> *"Karar verme, uygulama ve denetim süreçleri ile hukuki, idari ve mali yapı arasındaki uyumu sağlamak, ana ilkelerden biri olmalıdır. Bu çerçevede, Planları kendini tekrarlayan ve uygulamaya düşük oranda yansıyan belgeler olmaktan çıkaracak, kamu yönetimi ve kamu maliyesini dağınıklık ve etkinsizliği bütçesel süreçle ortadan kaldıracak çerçeve kanunlar hazırlanmalı ve bunlar planın temel kaynağı olmalıdır."* (DPT, 2000a: 141).

[277] Bu duruma başka bir örnek olarak şu ifadeler gösterilebilir: *"Türk Cumhuriyetlerinden, Türkiye'nin hukuk sistemini incelemek, Hukuk Fakültelerimizde ve TODAİE'de konularıyla ilgili seminerlere katılmak üzere hukukçular ve uzmanlar davet edilmeli ve böylece uzmanların Batı ölçülerinde devlet sistemini, kamu yönetimini öğrenmelerine yardım edilmelidir."* (DPT, 1995b: 86).

Dünyada gerçekleşen iktisadi ve siyasi gelişmeler, kamu yönetiminin faaliyet alanının belirlenmesi için önemli bir kavram olan kamu hizmetinin niteliğinin ve finansmanının değişmesiyle sonuçlanmıştır. Bu duruma bir de uluslararası örgütlerin etki ve talepleri -özellikle gelişmekte olan ülkelerde piyasa odaklı bir kamu hizmeti sunumunun istenmesi-eklendiğinde devletin rolünde bir değişiklik söz konusu olmuştur (DPT, 2000b: 26-27). Bu noktada özel sektöre çeşitli uygulamalarla hizmet gördürmeye başlayan devlet üstlendiği kimi rollerden ayrılmıştır.[278] Bu raporda "dünyada bireyle devlet arasındaki ilişkinin yönetimden (government), yönetişime (governance)" (DPT, 2000b: 10) doğru bir değişim gösterdiği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda ise piyasa odaklı reformların gerçekleştirilmeye başlandığı belirtilmektedir (DPT, 2000b: 11).

Kamu yönetimi reformuna ilişkin vurgu yine 2000 sonrası raporların ana özelliklerinden biridir. Bu durumda bu reformları gerçekleştirebilme yeteneği olarak ifade edilen idari kapasiteye dair çıkarımlar ise, reformların neden gerçekleştirilemediği sorusunun arkasında aranmıştır. Buna göre idari reform çalışmalarında her ne kadar uzman bilgisi ön plana alınarak hazırlanan çeşitli çalışmalar yapılmış olsa da bu çalışmaların uygulama boyutunun eksik/yetersiz oluşu idari reformun gerçekleşmesi için bir engel olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca idari reformu gerçekleştirebilmek için *"siyasi direktif"* eksikliği önemli bir sorun odağı olarak değerlendirilmektedir. Kamu yönetimi için yapılan bir başka yetersizlik değerlendirmesi ise ilgi çekicidir. Öyle ki, kamu yönetiminin-ve toplumun- sorun çözmeye yönelik bir yaklaşıma ve yeteneğe sahip olmayışıdır (DPT, 2000b: 9-10).

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi için yapılan önerilere[279] bakıldığında ise, idari reformun sürekli ve teknik sahibi konumunda bir kurumsal yapının eksikliği vurgusu

[278] İlgili raporda kamu yönetiminin geliştirilmesi için tanıtılan yeni yaklaşımlardan biri olarak performans yönetimi öne çıkmaktadır (DPT, 2000b: 74).
[279] İlgili ÖİK içinde kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması için çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

dikkat çekmiştir. Bu öneriye göre hali hazırda var olan- DPT, Devlet Personel Başkanlığı, TODAİE ve Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı gibi- kurumların merkezi yönlendirmeyi yapacak nitelikte olmayışı nedeniyle bir *"Kamu Yönetimi Müsteşarlığı"*nın kurulması gerekmektedir. 2000 yılına kadar bu alanda temel görevleri yerine getirecek bir kurumsal yapının olmayışı önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Bu kurumsal yapının iki boyutu olduğu vurgulanmaktadır. Bunlardan ilki, Başbakanlığa bağlı olarak oluşturulacak merkezi yönetimi geliştirme birimi, ikincisi ise merkezi birimin yönlendiriciliğinde çalışacak ve bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlarda oluşturulacak kurumsal yönetimi düzenleme ve geliştirme birimleri olarak formüle edilmiştir (DPT, 2000b: 15).

Kurulması önerilen Kamu Yönetimi Müsteşarlığı için Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının kaldırılması öngörülmüştür. Ayrıca ilgili müsteşarlıkla ilişkili olarak şu değerlendirme önemlidir:

> *"Başbakan veya yardımcılarından birine bağlı olması ve Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün personel politikası ile ilgili birimlerinin müsteşarlık bünyesine alınması, TODAİE'nin tüm kamu yönetimine eleman yetiştirecek şekilde Kamu Yönetimi Akademisine dönüştürülmesi ve müsteşarlığın ilişkili kurumu olması gerekir" (DPT, 2000b: 15).*

Yapılan önerilerden bir diğeri ise *"bakanlık ve kamu kuruluşlarında yönetimi geliştirme ile görevli Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK)*[280] *birimlerinin kızak yeri olmaktan çıkarılıp, uzmanlık kariyerine dayalı, DPT'ye benzer bir personel yapısına kavuşturularak, nitelikli elemanlarla güçlendirilmesi, kendi kuruluşlarının beyni durumuna getirilmesi"* (DPT, 2000b: 15) şeklindedir. İdari gelişme konusunda görevli olan tüm birimlerin kurumsal yapısının değiştirilmesinin ön görüldüğü bu öneride idari

[280] 5018 sayılı KMYKK'nın kabulü sonrası ilgili birimler Strateji Geliştirme Başkanlıklarına dönüşmüştür.

kapasite geliştirmeyi çağrıştıran iki boyut vardır. Bunlardan biri kurumsal yapılanma, diğeri ise personel niteliğidir.

Son olarak tüm yönetimi geliştirme çalışmalarının planlanması ve uygulanması için *"Başbakanlık, Kamu Yönetimi, DPT, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Müsteşarları ile kurulması önerilen Kamu Yönetimi Akademisi Başkanı'nın üyesi olduğu bir "Kamu Yönetimini Geliştirme Yüksek Eşgüdüm Kurulu"nun oluşturulması"* (DPT, 2000b: 16) gerektiği vurgulanmaktadır. Bu kurumsal değişiklik önerilerini, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılma sürecinin süreklilik özelliğine vurgu yapılarak *"Yeniden yapılanmanın sürekliliği yeteneğinin kamuya kazandırılması"* (DPT, 2000b: 18) ayrıca üzerinde durulan konulardan biri olmuştur. Burada idari kapasitenin sürekli var olması gereken bir özellik olması vurgulanmaktadır.

İlgili raporda çözüm önerisi olarak sunulanlara bakıldığında ise daha önce kalkınma planlarında vurgusu yapılan stratejik yönetim anlayışına yapılan vurgu dikkat çekicidir (DPT, 2000b: 21). Bu noktada başka bir öneri ise şu şekildedir: *"Kamu kurumlarının, uluslararası rekabet ve küreselleşmeyi dikkate alarak, 2023 yılını esas alan vizyon belirlemelerini, stratejik plan hazırlamalarını, performans göstergeleri belirlemelerini ve performans raporları hazırlamalarını vb. hususları içeren bir performans kanunu çıkarılmalıdır."* (DPT, 2000b: 23). Çözüm çalışmaları için takip edilmesi gereken ilkelere bakıldığında ise YKİ anlayışının etkisi görülmüştür. Buna göre; *"verimliliğin ve etkinliğin artırılması, devletin ekonomik faaliyetlerinin en aza indirgenmesi, sayısal devlete geçilmesi"* (DPT, 2000b: 19) ve *"kırtasiyeciliğin azaltılması, yönetsel ve mali hesap verebilirlik ve mali yönetim"* (DPT, 2000b: 23) gibi ilkeler doğrultusunda bir çözüm arayışı sunulmuştur.

YKİ yaklaşımının etkileri 9.plan için hazırlanan "Kamuda İyi Yönetişim" raporunda da devam etmektedir. Geçmişe dönük değerlendirme ve çıkarılan dersler

başlığı, *"saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, kurallara uygunluk ve yolsuzluk ve yerelleşme"* ilkeleri bağlamında ele alınmaktadır (DPT, 2007: iii). İdari kapasite kavramı ise AB'ye katılım sürecine ilişkin olarak yapılan değerlendirmelerde incelenmektedir. Bu raporda idari kapasiteden ne anlaşıldığı, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için yapılan *"diğer üye ülkelerle karşılaştırıldığında idari kapasitelerinin hala zayıf olduğu"* (DPT, 2007: 25) değerlendirmesinde görülebilir. Bu ülkelerin kamu yönetimi yapılarında önemli bir yeniden yapılanma süreci geçirdiği ayrıca vurgulanmaktadır (DPT, 2007: 25).

Konuyla ilgili olarak yapılan diğer vurgu ise, AB'nin adaylık sürecinde olan ülkelerden kamu yönetiminde- yönetsel örgütlenme, personel rejimi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi gibi alanlarda- önemli reformlar gerçekleştirmesini talep etmiş olmasıdır. Öyle ki bu talep bir "baskı" olarak değerlendirilmektedir. *"Aday ülkeler yönetimlerini modernize etmek, profesyonel bir personel rejimi geliştirmek, hukuki kuralları kabul edip uygulamak için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasını sağlamak konularında baskı altına alınmaktadır."* (DPT, 2007: 25). Ancak AB'nin nasıl bir kamu yönetimi talep ettiği konusunda bir modelinin veya netliğinin olmayışı ve hangi ölçütler üzerinden idari kapasite değerlendirmesi[281] yaptığı konusunda açık olmayışı eleştirilmiştir (DPT, 2007: 25).

AB'nin idari kapasite konusunda net olmayışının eleştirisi önemlidir. Çünkü bir aday ülke olarak Türkiye'nin, konunun bulanıklığının farklı düzlemlerde farklı amaç ve anlamlarla kullanılabileceğinin farkında olduğu görülmüştür. Bu nedenle idari kapasite konusunun gündeme gelişi üzerinde yapılan şu yorum dikkat çekicidir: *"özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yönetsel sistemlerinin AB üyesi ülkelerin yönetim sistemlerine*

[281]AB'nin genel anlamda idari kapasiteden ne anladığı ise şu şekilde ifade edilmektedir: *"İdari kapasite AB müktesebatını tam ve etkili bir şekilde uygulayacak ve zaman içinde yeni oluşumlara uyum sağlayabilecek şekilde kurulan kuruluşlar, buralarda çalışan eğitimli personel ve bu kuruluşları çalıştıracak ekonomik unsurlardır."* (Kodakçı ve Yıldırım, 2002: 7'den aktaran DPT, 2007: 26).

yakınlaştırılması ve AB mevzuatının kapsamının genişlemesi ve pek çok sektörü içine alması" (DPT, 2007: 26). Ayrıca ilgili raporda dikkat çeken diğer nokta ise "Türkiye için koşullar" üzerine yapılan değerlendirmenin öncelikle idari reform ile ele alınması, ardından müktesebatın uygulanmasına yönelik idari kapasiteye yer verilmiş olmasıdır.

Türkiye için idari reform ve idari kapasitenin birbirini izleyen/tamamlayan iki süreç olarak ele alınışı önemlidir. 2003 yılı Ulusal Programına yapılan atıfla idari reform konusunda nelerin yer aldığı ifade edilmektedir. Buna göre; *"mali kontrol, stratejik planlamaya geçiş, performans esaslı bütçeleme, bütçe kapsamının genişletilmesi ve mali saydamlık, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) yönetişiminin güçlendirilmesi ve kamuda yönetişimin güçlendirilmesi"* (DPT, 2007: 26-27) idari reformun ana başlıkları olarak ifade edilmektedir. Kamuda yönetişimin güçlendirilmesi ise kamu yönetimi temel kanunu, kurumsal gözden geçirme, devlet personel rejimi, yerel yönetimler, bölgesel kalkınma ajansları, bilgi edinme hakkı, E-dönüşüm Türkiye Projesi ve kamuda etik kuralların tanımlanması gibi alanlardaki reformları içerecek şekilde ele alınmaktadır (DPT, 2007: 27-30).

2013 vizyonu için benimsenen temel amaç ve politikalar arasında *"kamu kurum ve kuruluşlarının idari kapasitesinin artırılması"* yer almıştır (DPT, 2007: 36). 10.plan için hazırlanan raporlara bakıldığında ise "kamu işletmeciliği, kamu özel iş birliği, kamu yönetimi ve yerel yönetimler"[282] gibi ayrı başlıklarda hazırlanan raporlar olduğu görülmüştür. Bu raporlarda öncelikle kamu özel iş birliği konusuna bakıldığında, bu iş birliğinin sağlanması ve etkin bir şekilde yürütülebilmesi için *"KÖİ projelerinin başarılı bir şekilde uygulanmasını sağlayacak kapasiteye sahip ve diğer idarelere bu alanda*

[282] Örneğin yerel yönetimler için idari kapasite geliştirme amacıyla UNDP, AB ve İçişleri Bakanlığı ortaklığında "Yerel Yönetim Reform Programına Destek" başlıklı bir proje yürütülmüştür. Bu proje, *"AB fonlarından desteklenmiş, UNDP eliyle yürütülmüştür. Projenin amacı "Türk idari sistemini modernleştirmek ve demokratikleştirmek, böylece AB standartları ile uyumlu hale getirmek ve gelecekteki AB üyeliği için idari kapasiteleri güçlendirmek" olarak açıklanmaktadır."* (Kalkınma Bakanlığı, 2014d: 47).

destek verip rehber olabilecek uzmanlaşmış KÖİ birimlerinin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır." (Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 85) ifadeleri kullanılmaktadır. Kamu işletmeciliği için ise *"kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi yoluyla özel sektörün kısa vadeli ve karlı yatırımları tercih etmesinden kaynaklanan boşluğu doldurarak katma değeri yüksek ve büyük yatırımların hayata geçirilmesinde"* (Kalkınma Bakanlığı, 2014b: 45) etkili olabilecekleri değerlendirmesi önemlidir.

Kamu yönetiminde gerçekleşen anlayış değişimlerinin Türkiye'yi de etkilemesinin üzerinde durulan başka bir raporda ise meselenin artık *"devletin toplumdaki rolünün, hükümet, bürokrasi ve vatandaş arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanması ve biçimlendirilmesi"* (Kalkınma Bakanlığı, 2014c: 5) olduğu vurgulanmaktadır. Bunların nasıl gerçekleştirileceği ise artık "*devletin küçültülmesi veya büyütülmesiyle değil, onun asli fonksiyonlarına çekilerek etkinleştirilmesi sayesinde yapılabileceğidir"* (Kalkınma Bakanlığı, 2014c: 6). YKİ[283] anlayışı üzerine kurulmuş olan bu raporda, anlayışı ilk uygulayan ülke örneklerine[284] ve Türkiye için çıkarılacak derslere vurgu yapılmaktadır.

Türkiye'de idari reform gerekliliğinin *"idarenin yeterliliğini kaybetmesi"* (TODAİE, 1972: 9) durumunun zorunlu bir sonucu olduğu vurgusuyla devam eden sorun alanları ifade edilmektedir. Buna göre gelişen ve var olan durumlar nedeniyle yönetimin yeniden düzenlenmesi gerekliliği olduğu vurgulanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014c: 39). Türkiye'de sürekli biçimde idarenin yeniden düzenlenmesinin *"yönetimi geliştirmenin dar ve biçimsel anlamda algılanması, yeterli örgütlenmeye kavuşturulamaması, gelişmelerin kurumsallaşmasını engelleyerek, olayın kişisel boyutta kalması ve yeniden düzenleme çalışmalarında, yaratıcılıktan ziyade taklide önem*

[283] İlgili raporda Yeni Kamu Yönetimi (YKY) olarak ifade edilmiş olsa da bu kullanımın yanlışlığı ve içerikte bahsedilen kuralların YKİ anlayışının kuralları olması nedeniyle böyle bir kullanım tercih edilmiştir.

[284] Avustralya, Yeni Zelanda, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve İngiltere gibi ülkelere yer verilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014c).

verilmesi, "yerel" moral değerlerin ve insan faktörünün ihmal edilmesi" (Kalkınma Bakanlığı, 2014c: 40) gibi sebepler nedeniyle gerçekleştiği ifade edilmektedir.

Türkiye'nin AB'ye üyeliğine yönelik olarak ilgisinin halen var olduğunu gösteren bu rapora göre, *"üyelik uluslararası sistemde geçerli olan norm ve standartlara uyum ve bilgi toplumunun gerektirdiği koşulları yerine getirebilmek için önemli bir fırsat"* (Kalkınma Bakanlığı, 2014c: 51) olarak ifade edilmektedir. Bu fırsat ayrıca Türkiye'de *"kamuoyunda ve siyasette -hukuk devleti, demokratikleşme ve insan hakları gibi konularda-yılların biriktirdiği sorunları aşma için yeni arayışları gündeme taşımıştır."* (Kalkınma Bakanlığı, 2014c: 42).

Kamu yönetimi için hazırlanan bu raporda[285], *"YKİ yaklaşımının bütüncül bir şekilde kamu yönetimini yeniden yapılandırmasının amaçlandığı"* (Kalkınma Bakanlığı, 2014c: 60) vurgulanmaktadır. Kamu yönetiminin etkinleştirilmesi için kamu yönetiminin hemen her alanında gerçekleştirilmesi gereken önemli bir reform süreci olduğu belirtilmektedir. Bu reform sürecinin yürütülmesi için gerekli siyasi iradenin bulunması olumlu bir adım olarak değerlendirilirken, bürokratik direnç ve halkın kamu yönetimi reformu konusunda siyasi iradeye karşı duyduğu güvensizlik ise olumsuz özellikler olarak değerlendirilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014c: 63). Ayrıca 1980'li yıllardan itibaren Dünyayı etkisi altına alan neo-liberalizm ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının, Türkiye için de geçerli olarak şekilde *"geleneksel kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru"* bir gidişat çizdiği ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014c: 68).

[285] Ayrıca bu rapor "kamu yönetimi" ismiyle hazırlanan son ÖİK raporu niteliği taşımaktadır. 11.plan için hazırlanan rapor "Kamuda kurumsal yönetim ve yenilikçilik" iken, 12. Plan için oluşturulan ÖİK'lere bakıldığında ise kamu yönetimine ilişkin bir başlıklandırma yapılmamaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022).

Her ne kadar önemli bir idari reform geçmişine sahip olsa da Türkiye'de idare ile ilgili yapılan saptama ve önerilerin birbirinden farklı olmayışı ve bu nedenle sorunların güncelliğini koruması eleştirilmiştir. Öyle ki *"Beklenen sonuçlara varılamadığı gibi idareyi iyileştirme çalışmalarının da iyileştirilmesi gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Bu zihinsel arka plan günümüzde yapılan çalışmaları istemesek de etkilemekte ve yönlendirmektedir."* (Kalkınma Bakanlığı, 2014c: 64) ifadeleriyle sorunun kronikliği vurgulanmaktadır.

İdari kapasite konusu ayrıca yerel yönetimler özelinde hazırlanan raporda öne çıkmaktadır. Buna göre *"her yerel yönetim biriminin birim, süreç, çıktı ve insan kaynakları açısından tek tek analiz edilerek ihtiyaçlarının belirlenebileceği bir reform sürecinin başlatılması"* (Kalkınma Bakanlığı, 2014d: 71) gerektiği vurgulanmaktadır. Bu reform süreci sayesinde *"yetki ve kaynak transferiyle güçlendirilmiş "belediye başkanı" yerini, mevcut yetki ve kaynakları etkin, verimli ve demokratik bir biçimde yönetebilen "güçlü bir kurum"a bırakacaktır"* (Kalkınma Bakanlığı, 2014d: 72). Yerel yönetimlerin nitelikli insan kaynağı konusundaki yetersizliği onların idari kapasitesinin düşük olarak değerlendirilmesinde önemli bir etken olarak ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014d: 75).

Yerel yönetimlerde idari kapasitenin iyileştirilmesi amacıyla politika ve hedefler şu şekilde ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014d: 76):

- *"Politika1: İdari Kapasitenin İyileştirilmesi, Verimliliğin Sağlanması ve Nitelikli İnsan Gücünün Artırılması Yönünde Düzenlemelerin Yapılması".*
- *"Hedef1: Verimliliğin artırılması, Liyakat ve Kariyer İlkesinin Hayata Geçirilmesi"*
- *"Politika 2: Yerel Yönetimlerin Etkin Hizmet Verebilmesine Yönelik Kurumsal Kapasitenin ve Kurumsallaşmanın Geliştirilmesi."*
- *"Hedef2: Nitelikli Yerel Hizmet Sunumu, Kurumsallaşmış Yapı ve İşleyiş"*

- *"Politika 3: Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunum Yöntemleri ve İlkelerinin Kamu Hizmeti Temelinde Geliştirilmesi-Düzenlenmesi"*
- *"Hedef3: Yerel Hizmet Sunum Yöntemlerinde Kamusal Niteliğin Güçlendirilmesi."*

İlgili politikalar ve hedefler için çeşitli uygulama stratejileri ve bu bağlamda yapılacak işlemler ayrıca vurgulanmaktadır. Buna göre genel olarak yasal ve idari mevzuatta düzenlemeler yapılması, yerel yönetimler personeli için çeşitli hizmet içi eğitim programlarının hazırlanması öngörülmüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2014d: 77-78; 79-80; 81). Benzer öneriler Sekizinci plan için hazırlanan yerel yönetimler raporunda, ölçek büyümesi odaklı reform önerilerinde görülmüştür. Öyle ki ölçek büyümesi sonucunda yönetim kapasitesinin artacağı öngörülmüştür: *"yerel yönetimler daha yüksek ücret ödeyebilme gücüne ve daha geniş bir kariyer yapısına sahip olacak, böylece daha nitelikli teknisyenlerin, bürokratların ve seçilmiş temsilcilerin göreve getirilebilmeleri sağlanacaktır. Buna bağlı olarak da yönetim kapasitesi genişleyecektir."* (DPT, 2001b: 23).

Son olarak Onuncu plan için hazırlanan Göç ve Afet Yönetiminde Etkinlik ÖİK raporlarında da idari kapasite kavramına rastlanmıştır. Örneğin Afet Riski Azaltma (ARA) politikası için "*Ülke ve mahalli idareler bazında yerel, kurumsal ve idari kapasitelerin güçlendirilmesi ve desteklenmesi ile uygulamaya esas olarak etkin bir denetim mekanizmasının geliştirilmesi*" (Kalkınma Bakanlığı, 2014e: 74) gerektiği vurgulanmaktadır. Göç konusunda ise, AB'ye uyum sürecinin etkisi ve konuya ilişkin mali ve idari kapasitenin geliştirilmesinde AB ve BM gibi uluslararası örgütlerin önemli etkisi olduğu ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014f: 20). İlgili örgütlerin etkisiyle göç konusunda idari kapasitenin geliştirilmesi için yasal düzenlemeler ve idari altyapı çalışmaları yapılmaktadır. Örneğin konuya ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde İltica, Göç ve İdari Kapasite Bürosu kurulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2014e: 25).

11.plan için hazırlanan raporlar[286], Türkiye'nin 2018 yılı itibariyle hükümet sisteminde geçirdiği değişim sonrası süreci yansıtan ilk belgeler olması açısından önemlidir. Daha önce de ifade edildiği gibi kamu yönetimi özelinde bir başlık kullanımı artık tercih edilmemektedir. Bu bağlamda hem ilgili planda hem de ÖİK raporlarında "iyi yönetişim" özelinde bir kamu yönetimi kurgusu göze çarpmaktadır.[287]

4.2.Ulusal Programlarda İdari Kapasite Kavramı *"Kaynak Yönetimi Olarak İdari Kapasite"*

Türkiye AB'ye üyelik sürecinde 2001 yılı itibariyle 2003 ve 2008 yılları için de olmak üzere üç tane ulusal program hazırlamıştır. Daha sonra 2007-2013 yılları arasını kapsayan Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı hazırlanmıştır. 2016-2019 ve 2021-2023 yılları aralıklarını kapsayacak şekilde ise iki tane AB'ye katılım için ulusal eylem planı hazırlanmıştır. Bu belgelerde idari kapasite konusunun nasıl ele alındığı, Türkiye'nin AB tarafından kendisine yapılan değerlendirmelere nasıl yaklaştığını anlayabilmek açısından önemlidir. Bu nedenle tez içinde ayrı bir başlık altında incelemeye tabi tutulmuştur. Görüleceği üzere Türkiye-AB ilişkilerinin geçirdiği değişim süreci ilgili ulusal planların oluşturulma sıklığını da etkilemiştir. Kimi yıllar için geçerli bir plan bulunmamaktadır.

Örneğin 2001 yılında ilki hazırlanan ulusal programda idari kapasite kavramına, ilgili yıla kadar yayınlanan ilerleme raporları göz önüne alınacak olursa, daha az yer verilmektedir. *"AB müktesebatı ile Türk mevzuatı karşılaştırması ve yapılması gereken*

[286] İlgili plan için hazırlanan raporlara bakıldığında idari kapasite kavramı yerine kurumsal kapasite kavramına odaklanılan, "kamu harcamalarında etkinlik" raporu dikkat çekmektedir. Bu rapor öncelik olarak kamu harcamalarında etkinlik ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamayı amaçlamaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018b: 2). Bu nedenle "Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları" için idari kapasite konusuna odaklanılan bir sonraki başlıkta incelenmektedir.

[287] Ayrıca raporların kapak sayfası için hazırlanan kelime bulutu haritasına bakıldığında idari kapasite ile ilişkili olabilecek çeşitli kavramlar olduğu gözlenmektedir. "Kamuda kurumsal kalite", "insan kaynakları", "kurumsallaşma", "nitelikli insan" gibi kavramlar bu duruma örnek verilebilir (https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2020/04/EgitimSistemindeKaliteninArtirilmasiOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf adresinden 14.03.2023 tarihinde erişim sağlandı.).

değişiklik ve yeniliklerin uygulamaya geçirilmesi için alınması gereken önlemler" adlı başlıkta idari kapasite kavramı, mali kontrol konusuyla ilgili olarak yapılması gereken kurumsal değişiklikler içinde kullanılmaktadır. Öyle ki bu durum daha çok bir kaynak toplama ve yönetme konusuyla ilişkili olarak ele alınmaktadır (Ulusal Program, 2001:429, 440):

> *"Türkiye'nin Topluluk öz kaynaklarına katkı düzeyini düzgün bir şekilde hesaplayacak idari kapasitesinin yanında, Topluluk bütçesine tahsis edilen kaynakları layıkıyla toplayacak ve zamanında transfer edecek idari kapasiteye de sahip olması zorunludur. Bunun ötesinde, Türkiye durumunu her bir öz kaynak türü itibarıyla muntazaman ve doğru şekilde rapor etmek için de gerekli idari kapasiteyi oluşturmak zorundadır."*

Birinci bölümde idari kapasite kavramının boyutlarından biri olarak ele alınan kaynak yönetimi, Türkiye'nin idari kapasite konusuna hangi yönden yaklaştığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Türkiye'nin idari kapasite kavramına bakışını açıklayan diğer kullanımlar ise, ilerleme raporlarının bakış açısına benzerlik göstermiştir. Öyle ki çeşitli kurumsal yapı değişikliklerinin (Ulusal Program, 2001: 89, 431) ve kamu personelinin eğitimi konusunun (Ulusal Program, 2001: 230) idari kapasite ile ilişkili olduğu vurgulanmaktadır. Ulusal programda müktesebatın uygulanmasına yönelik idari kapasite değerlendirmesinde yapılan ilk faaliyet "*AB ile ilişkilerde etkin bir koordinasyon sağlanması amacına yönelik olarak, Başbakanlığa bağlı "Avrupa Birliği Genel Sekreterliği" nin 27 Haziran 2000 tarih ve 4587 sayılı Kanunla kurulmuş"* olması olarak ifade edilmektedir (Ulusal Program, 2001: 432).

İdari kapasitenin kurum oluşturma ile ilişkisi çeşitli alanlarda bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması gerektiği tespiti ile vurgulanmaktadır. Örneğin, kamu ihaleleriyle ilgili sorunların çözümü için bağımsız idari bir otoritenin kurulması gerektiğine dair bir değerlendirme mevcuttur (Ulusal Program, 2001: 433). AB, ilerleme raporlarında benzer konularda vurgu yapmaktadır. Ayrıca ulusal programda çeşitli

kurumsal yapının idari kapasitesinin geliştirilmesi için uygulamalar yapılacağı belirtilmektedir. Ancak bu uygulamalardan bir kısmı için finansman desteğine ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır. Örneğin ortak taşımacılık politikası için, Ulaştırma Bakanlığı'nın kapasitesinin artırılması için gereken mali sübvansiyonlar belirtilmektedir (Ulusal Program, 2001: 444). Ayrıca idari kapasite geliştirilmesinin hızlı bir süreç olmadığı vurgulanmaktadır. Türkiye, Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) için öngördüğü takvimde idari kapasitenin geliştirilmesinin "orta vadeli" bir zaman aralığında gerçekleştirileceğini belirtmektedir (Ulusal Program, 2001: 230).

AB'nin genişleme strateji belgelerinde ve ilerleme raporlarında üzerinde durduğu konulardan biri olan istatistik, ulusal program için de ele alınmaktadır. Öyle ki 2001 yılı ulusal programında orta vadede istatistik konusunda "*AB mevzuatları ve teknik, metodolojik, idari yapı ve yasal uygulamaları hakkında gerekli araştırmalara başlanacak, makro ekonomik istatistikler, ilgili AB müktesebatı ile daha fazla uyumlaştırılacak, idari kapasite geliştirilerek, personele yeterince eğitim sağlanacaktır."* (Ulusal Program, 2001: 230) ifadelerine yer verilmektedir.

2003 yılı Ulusal Programına bakıldığında ise ekonomik kriterler içinde Kopenhag Kriterleri doğrultusunda yapılan çalışmalara yer verildiği görülmüştür. Bu bağlamda ele alınan hem kamu mali yönetimi konusundaki çıkarılacak yasaya değinilmiş, hem de kurumların AB gereklilikleri doğrultusunda yeniden düzenleneceği vurgulanmaktadır (Ulusal Program, 2003: 8). Kamu yönetiminin ve idari reformun ise *"işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı"* (Ulusal Program, 2003: 12) başlığı altında konu edilmesi dikkat çekicidir. Öyle ki idari reformun kapsadığı alan olarak, *"mali kontrol, bakanlıklar ve kamu kuruluşlarında stratejik planlamaya geçiş, kamu mali yönetiminde performans esaslı bütçeleme, bütçe kapsamının genişletilmesi ve mali saydamlık, kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetişiminin güçlendirilmesi, kamu yönetişiminin güçlendirilmesi ve*

kamu yatırım programlarının rasyonelleştirilmesine" (Ulusal Program, 2003: 15-18) yer verilmektedir.

İlgili ulusal programda stratejik planlama[288] anlayışına geçişin sebebi olarak, *"aşırı merkezileşme sonucunda kurumların politika üretme kapasitesinin düşmesi"* (Ulusal Program, 2003: 15; 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), 2003: 29)[289] gösterilmiştir. Bu durumun çözümü olarak sunulan stratejik planlama ile *"kurumların kendi varlık sebeplerini (misyonlarını), politikalarını ve önceliklerini netleştireceği ile performans göstergeleri geliştirerek başarılarını ölçebilecekleri"* (Ulusal Program, 2003: 15; 58. Hükümet AEP, 2003: 29) ifade edilmektedir. Ayrıca bu sürece vatandaşların ve kurum personelinin dahil olmasıyla katılımcılığın sağlanacağı vurgulanmaktadır. Ancak bu vurgu *"müşteri memnuniyetinin esas alınacağı"* (Ulusal Program, 2003: 15; 58. Hükümet AEP, 2003: 29) üzerine yapılmaktadır.

İdari reform içinde yer verilen kamu mali yönetiminde performans esaslı bütçeleme konusu ise stratejik planlama anlayışının devamı niteliğindedir. Öyle ki performans esaslı bütçeleme *"kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu harcama planlarının (bütçelerin) oluşturulması ve yine stratejik planlarda belirlenen performans kriterlerinin bu bütçe yapısıyla sağlanıp sağlanmadığını kontrol etmek"* (Ulusal Program, 2003: 15) için kullanılan bir yöntemdir. Bu tekniğin benimsenmesinde ise dünyada kabul edilmeye başlayan kamuda performans ve kalite yaklaşımlarının etkili olduğu vurgulanmaktadır. Bu yaklaşımların temelinde *"kamu hizmetinin kalitesinin artırılması, kaynakların*

[288] "Stratejik planlama anlayışının temelleri 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ve Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu (PEIR) ile olmuştur. PFPSAL'ın içerdiği taahhütlerden biri kamu yönetimi reformu kapsamında yapılması öngörülen "Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu"dur. Reformun önemli aşamalarından biri, kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve stratejik planlama uygulamasının başlatılmasıdır." (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 4).

[289] 58. Hükümet'in benimsediği bu plana göre kamu yönetimi reformu içinde yapılması gerekenler arasında stratejik planlama anlayışına yer verilmektedir.

kullanımında kapasitenin artırılması ve bu süreçte etkinlik verimlilik ve tasarruf sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verebilirlik mekanizmaları ile saydamlığın geliştirilmesi" (Ulusal Program, 2003: 15) anlayışı yer almıştır.

Kamu yönetişiminin güçlendirilmesi konusunda yapılması planlananlar ise ulusal programda şu şekilde sayılmıştır. Bunlar sırasıyla *"kamu yönetimi temel kanunu, devlette genel kurumsal gözden geçirme, devlet personel rejimi reformu, yerel yönetimler reformu, bölgesel kalkınma ajansları, bilgi edinme hakkı, E-Dönüşüm Türkiye projesi ve kamuda etik kuralların tanımlanması"*ndan oluşmuştur (Ulusal Program, 2003: 17-18). Bu reformlardan ilki ve en geniş kapsamlısı olarak ifade edebileceğimiz kamu yönetiminde temel ilkelerin belirtildiği bir çerçeve kanunun oluşturulmasıdır. Bu kanunun oluşturulmasında *"kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gereken yasal ve kurumsal ortamın oluşturulması"* (Ulusal Program, 2003: 17) temel amaç olarak sunulmuştur.[290]

Ayrıca kurumsal gözden geçirme konusunda *"devletin değişen rolüne"* vurgu yapılmaktadır. *"Bu rolün değişimine uygun olarak kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve işlevlerin gözden geçirilmesi gerekmiştir. Esas amacın kamu yönetimini vatandaş ve sektör odaklı olarak yeniden yapılandırmak ve kamudaki teşkilat yapısını sadeleştirerek karar alma sürecini hızlandırmak ve kamu harcamalarını azaltmak"* (Ulusal Program, 2003: 17) olduğu ifade edilmektedir. Bu ifadelerin YKİ anlayışını açıkça çağrıştırdığı bir gerçektir. Aynı zamanda bu reformların AB tarafından oluşturulan belgelerde aday ülkelere tavsiye edilen reformlarla benzeşmesi önemlidir. Ancak bu benzeşme biri diğerinin sebebidir çıkarımı yapılabilecek bir durumda değildir. Türkiye'nin geçirdiği süreçte sadece AB ile veya diğer uluslararası örgütlerle

[290] İlgili kanun tasarı olarak kalmıştır.

şekillendirmesinden ziyade iç dinamiklerin etkisini yadsımak konuya dair eksik çıkarım yapmaya sebebiyet verecektir.

AB'nin aday ülkeler için tavsiyeleriyle benzeşim gösteren diğer bir konu ise kamu personeline ilişkin yapılacak reformlardır. Örneğin *"göreve alma ve yükselmede objektif kriterler getirilmesi, statüler azaltılması ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilmesi, maaş ve ücret sistemi sadeleştirilmesi ve dengesizliklerin giderilmesi"* (Ulusal Program, 2003: 17) gibi önlemler AB'nin Türkiye'de yolsuzluğun azaltılması için tavsiye ettiği önlemlerdendir. Ancak *"uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi, devlette asli ve sürekli görevler belirlenerek ve bu görevi yürütenlerin dışındakilerin İş Kanunu'na göre çalıştırılması, asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçemeyecek"* (Ulusal Program, 2003: 17) olması gibi önlemler ise AB politika tavsiyeleriyle değil, neoliberal politikalarla örtüşmektedir.

Şener'e göre, AB'ye katılım süreci aday ülkeler için YKİ'nin uygulanmasını ve bu bağlamda kamu harcamalarının azaltılması gibi zorunlulukları içermemektedir (Şener, 2008a: 1; 2008b: 118). Bu durumu ilgili aday ülkelerin hükümetlerinin yaptığı bir politika tercihinin sonucu olarak değerlendiren yazar, *"AB'nin genişleme sürecinde neoliberalizmi zorunlu kılan bir çerçevesinin olmayışını, birlikte tek bir kamu yönetimi modelinin olmayışı"* (Şener, 2008a: 2; 2008b: 117) üzerinden vurgulamıştır. Bu varsayımların Türkiye'de halihazırda geçerli olmaya devam ettiği göz önüne alındığında, Türkiye'nin AB üyeliği sürecinde yaptığı idari reformların neoliberal kökenlere sahip olması ve YKİ anlayışı ile yürütülmesi hükümetin bir tercihidir (Şener, 2008b: 118). Ancak konuyla ilgili üzerinde durulması gereken bir nokta vardır. AB'ye adaylık sürecinde Türkiye'nin kendi iç dinamikleri-siyasi ve ekonomik koşulları/krizleri-önemli etkiye sahiptir. Elbette burada -dış etkenlerin- dünyada gerçekleşen siyasi ve ekonomik

krizlerin etkisini yadsımak mümkün değildir. Bu bağlamda benimsenen YKİ anlayışı Şener tarafından hem sübjektif hem de yapısal sebeplere dayandırılmıştır (Şener, 2008a: 5).

2003 yılı Ulusal Programında kamu yönetiminin ve kamu yönetimi reformunun önemi şu ifadelerle vurgulanmaktadır: *"Avrupa Birliği müktesebatının etkin bir biçimde uygulanabilmesi için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasında en önemli husus kamu yönetimidir."* (Ulusal Program, 2003: 787). Bu ifadeler kamu yönetimi reformu başlığı altında ele alınmış olup, ayrıca AB'nin ortak bir kamu yönetimi modeli veya önerisinin olmayışı vurgulanmaktadır. Burada dikkat çeken bir başka nokta ise üye devletlerin farklı kamu yönetimi modellerini benimsemelerinin arkasında farklı devlet geleneklerine, siyasi ve kültürel koşullara sahip olmalarının bulunuşudur. Ancak AB'nin, bu farklılıklara rağmen temel birtakım ilkeler ve prensipler çerçevesinde[291] birleşmiş bir yapı olduğu göz ardı edilmemiştir (Ulusal Program, 2003: 787).

Kamu yönetimine dair yapılan bu vurgunun devamında hazırlanan kamu yönetimi reformu çalışmalarına değinilmiştir. Kamu yönetiminde gerçekleştirilmesi planlanan, kamu personel rejimi, yerel yönetimler ve kamu yönetimi temel kanunu gibi reformların idari kapasite için önemi vurgulanmaktadır. Öyle ki *"AB müktesebatının etkin ve verimli bir şekilde uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasında kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çok önemlidir. Kamu yönetimi reform tasarısı temel prensipler çerçevesinde bu hedefe hizmet etmektedir."* (Ulusal Program, 2003: 788)

[291] "*Avrupa Komisyonunun 25 Temmuz 2001 tarihinde yayımladığı "Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap", sözü geçen temel ilkeleri; açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık olarak ifade etmektedir. Komisyon, bu temel değerlerin AB'de daha demokratik bir yapılanma ve yönetim için zorunlu olduğunu belirtmektedir. Söz konusu değerler sadece AB Üye Devletleri açısından değil küresel, ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere yönetimin her aşamasında daha demokratik, etkin ve verimli bir yönetim açısından da gerekli temel ilkelerdir. AB müktesebatının etkin bir biçimde uygulanmasında temel oluşturan bu değerler sistemi devletin rolünü de yeniden tanımlamaktadır. Devletin üretici rolünden çok düzenleyici ve denetleyici işlevlerine önem veren bu yeni yaklaşım, yerinde yönetime ağırlık vermektedir."* (Ulusal Program, 2003: 788).

ifadeleri bu durumu destekler niteliktedir. Kamu personeli eğitimi için üniversitelerin "Avrupa Birliği" birimleri (enstitü, merkez vb.) bünyesinde lisans ve lisansüstü düzeyde ya da çeşitli sertifika programları aracılığıyla uygulamalar başlatılmıştır (Ulusal Program, 2003: 784). Ayrıca Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin (ABGS) kurulmasını da idari kapasite ile ilişkili olarak değerlendirildiği görülmüştür. *"Kamu kurum ve kuruluşlarımızı idari kapasite konusunda bilgilendirmek ve idari kapasitenin geliştirilmesi çalışmalarında yol gösterici bir kaynak olmak üzere çalışmalar yapmakta olan ABGS, kamu kurum ve kuruluşlarının AB Birimlerinin yeniden yapılandırılması çerçevesinde koordinatörlük görevini de üstlenmiştir."* (Ulusal Program, 2003: 773).

Bu ulusal programda ilkinden farklı olarak idari kapasitenin geliştirilmesi için kullanılan araçlara da yer verilmektedir. Bu araçlar arasında ilk olarak bağımsız düzenleyici kurumların kapasitelerinin artırılması, mevzuat uyumuna destek sağlanması, kara para aklama ile mücadele ve gümrük modernizasyonu gibi alanlardaki projeleri içeren eşleştirme[292] yer almıştır (Ulusal Program, 2003: 774-778). Bu projelerde dikkat çeken bir unsur, yatırım ve kurumsal kapasite artırımı olmak üzere ikiye ayrılan AB'den sağlanan hibe desteğinin çoğunlukla kurumsal kapasite artırımı için daha fazla olacak şekilde sağlanmasıdır.[293]

Diğer araçlara da kısaca değinilecek olursa, teknik yardım ve eğitim konusunda İngiltere ile yapılan Eylem Planı ikili mali iş birliği çerçevesinde yer almıştır (Ulusal Program, 2003: 778). İdari İş Birliği ve İdari İş Birliği II programları ise bu araçlardan

[292] "Kurumsal yapılanmanın güçlendirilmesine ilişkin olarak AB Komisyonu tarafından sağlanan teknik yardımlardan biri eşleştirme (twinning) mekanizmasıdır. Geniş kapsamlı idari reformlar için değil; sınırları belli somut hedefler doğrultusunda kullanılması gereken eşleştirme mekanizmasını Avrupa Komisyonu, 1998 yılında hayata geçirmiştir. Eşleştirme mekanizmasını idari alanda küreselleşmenin bir unsuru olarak da görmek mümkündür. Avrupa Komisyonu, eşleştirme mekanizmasını, idari kapasitenin güçlendirilmesindeki başlıca araç olarak kabul etmektedir." (Ulusal Program, 2003: 774).

[293] Örneğin 2002 yılındaki eşleştirme projelerinden biri olan "Türkiye için çevre alanında kapasite artırımına destek sağlanması" projesinde kurumsal kapasite artırımı için ayrılan hibe desteği yatırım için ayrılandan üç kat fazladır. Yatırım için 3.240.000 Euro,12. 310.000 Euro ise kurumsal kapasite artırımı için ayrılmıştır (Ulusal Program, 2003: 775).

üçüncüsü olarak programda yer almıştır. Bu programlar çerçevesinde idari kapasitenin geliştirilmesi için destekleyici olarak değerlendirilen projeler yer almıştır. Toplantılar, eğitim ve staj programları, inceleme gezileri ve kısa süreli teknik yardım, Türkiye'nin katılım başvurusunda bulunduğu topluluk programlarına ilişkin hazırlık tedbirleri, Türkiye'deki çeşitli kurumların AB'deki eşdeğer kurumlarla tecrübe ve bilgi değişimine imkân tanıyacak işbirliği projeleri, AB mevzuatının Türkçe 'ye ve Türk mevzuatının AB dillerine çevrilmesi ve belirlenecek öncelikli[294] sektörlerde geliştirilecek projeler idari iş birliği çerçevesinde verilebilecek örneklerdendir (Ulusal Program, 2003: 782). Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personellerin ve sivil toplum kuruluşlarının ilgili oldukları AB mevzuatı ve uygulamaları konusunda bilgilendirilmeleri için önemli bir teknik destek hizmeti sağlayan Teknik Destek ve Bilgi Değişim (TAIEX) Ofisi faaliyetleri son araç olarak ifade edilmektedir (Ulusal Program, 2003: 783).

Müktesebatın uygulanmasına yönelik idari kapasite için bahsedilen konulardan bir diğeri ise Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) bünyesinde kurulan Avrupa Birliğine Uyum Komisyonu[295] olmuştur (Ulusal Program, 2003: 784). Komisyonun görevleri arasında şunlar sayılmıştır (TBMM)[296]:

> "Başkanlığın talebi üzerine ya da istenildiğinde TBMM Başkanlığı'na sunulan kanun teklifleri ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin AB Mevzuatına uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak; Her yasama yılının sonunda Türkiye'nin AB'ye katılım sürecindeki

[294] Bu öncelikli sektörler, "İstatistik, çevre, bölgesel politikalar, enerji, AB kaynaklarının kullanımı için kurulması gereken Merkezi Olmayan Yapılanmanın (Decentralized Implementation System) oluşturulması, malların serbest dolaşımı, tarım, ulaştırma politikası, telekomünikasyon, adalet ve içişleri, gümrük birliği" (Ulusal Program, 2003: 782).

[295]"Türkiye'nin AB'ye katılım sürecine ilişkin gelişmeleri izlemek ve müzakere etmek, AB'deki gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmeler konusunda TBMM'yi bilgilendirmek ve istenildiğinde TBMM'ye sunulan kanun teklifleri ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin AB mevzuatına uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak üzere 15.04.2003 tarihli ve 4847 sayılı Kanunla kurulmuştur" (https://www.tbmm.gov.tr/ihtisas-komisyonlari/Icerik/ihtisas-komisyonlari-avrupa-birligi-uyum-komisyonu-hakkinda/avrupa-birligi-uyum-komisyonu/f72877d1-b47a-037b-e050-007f01005610 adresinden 13.03.2023 tarihinde erişim sağlandı).

[296](https://www.tbmm.gov.tr/ihtisas-komisyonlari/Icerik/ihtisas-komisyonlari-avrupa-birligi-uyum-komisyonu-hakkinda/avrupa-birligi-uyum-komisyonu/f72877d1-b47a-037b-e050-007f01005610 adresinden 13.03.2023 tarihinde erişim sağlandı).

gelişmelere ve komisyonun o yılki faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme raporu hazırlamak ve bunu TBMM'nin ve Yürütmenin bilgisine sunmak; AB'ye katılım konusunda kamuyu bilgilendirici etkinlikler yapmak."

Ancak burada dikkat çekici olan Komisyon'un bahsi geçen görev ve yetkileri yerine getirip getiremediği konusudur. 2018- 2022 yılları arasında[297] Komisyon'a havale edilen teklif ve kanun hükmünde kararnamelere bakıldığında dokuz teklifin yalnızca bir tanesi için rapor hazırlanıp Başkanlığa sunulduğu görülmüştür. Diğer kanunlaşan tekliflerin ise ikisi için rapor verilmediği ve altısının halen komisyonda olduğu görülmüştür. Halihazırda komisyonda olan tekliflerin ise muhalefet partileri tarafından verildiği görülmüştür. Her ne kadar Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nun hiçbir teklif için esas komisyon olmadığı görülse de özellikle muhalefet partileri tarafından verilen tekliflerden ikisinin "Siyasi Ahlaksızlıkla Mücadele ve Siyasi Etik Kanunu Teklifi"[298] ve "Siyasi Ahlak Kanunu Teklifi ve 3628 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi"[299] siyasi ahlak kavramı üzerine oluşu dikkat çekicidir.[300]

AB genişleme strateji belgelerinde ve ilerleme raporlarında ifade edildiği gibi siyasi kriterler içinde yer alan kamu yönetimi reformu konusu, benzer şekilde 2008 yılı Ulusal Programında *"Kamu Yönetiminin İşlevselliği"* başlığı ile aynı kriterler içinde ele alınmaktadır. Şeffaf ve etkin bir idari yapılanmanın oluşturulması için yapılacak yasal düzenlemelere yer verilişitir. Ayrıca kamu görevlilerinin uyması gereken etik kurallar[301]

[297] Yalnızca 27. Yasama dönemine ait tekliflere ulaşılabilmektedir (https://www.tbmm.gov.tr/ihtisas-komisyonlari/HavaleEdilenIsListesi?Ad=avrupa-birligi-uyum-komisyonu&Id=f72877d1-b47a-037b-e050-007f01005610&Islem=00000000-0000-0000-0000-000000000000&EsasTali=00000000-0000-0000-0000-000000000000 adresinden 13.03.2023 tarihinde erişim sağlandı).

[298] Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) milletvekilleri tarafından önerisi verilen bu teklife ilişkin bilgiler için bkz (https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/f72877c0-e21b-037b-e050-007f01005610).

[299] İYİ Parti milletvekilleri tarafından önerilen bu teklife ilişkin bilgiler için bkz (https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/f72877c1-028d-037b-e050-007f01005610).

[300] Komisyona ilişkin bir başka dikkat çekici nokta ise, 2012 yılından 2022 yılına kadar geçen süreçte komisyon'un düzenlediği toplantıların sayısının- yedi toplantıdan bir toplantıya- dramatik olarak düşmesidir. Bu duruma istinaden çıkarım toplantı tutanaklarının sayısına dayanılarak yapılmaktadır (https://www.tbmm.gov.tr/ihtisas-komisyonlari/KomisyonTutanaklari/avrupa-birligi-uyum-komisyonu/f72877d1-b47a-037b-e050-007f01005610 adresinden 13.03.2023 tarihinde erişim sağlandı).

[301] İlgili etik kurallar şu şekilde ifade edilmektedir: saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararını gözetme (Ulusal Program, 2008: 5).

ve yolsuzlukla mücadele konularında da çeşitli kurumsal yapılanmaların oluşturulduğu vurgulanmaktadır (Ulusal Program, 2008: 5). Bu programda dikkat çeken noktalardan biri müktesebatın uygulanmasına yönelik idari kapasite ile ilgili ayrı bir başlığa yer verilmeyişidir. Ancak *"idari kapasitenin güçlendirilmesi"* ile ilgili olarak neyin kastedildiği şu sözlerle vurgulanmaktadır: *"ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde geleceğe yönelik planlamaları kapsayacaktır."* (Ulusal Program, 2008: 286).

2007-2013 yılları için hazırlanan AB Müktesebatına Uyum Programı içinde idari kapasite ile ilgili olarak herhangi bir kullanımın bulunmayışı dikkat çekicidir. Ancak kavramın bizzat kullanılmayışı idari kapasite için herhangi bir geliştirme adımının yapılmadığının göstergesi değildir. Müktesebata uyum programı zaten başlı başına bir idari kapasite geliştirme programıdır. Programda yapılan incelemede kimi fasıllar için çıkarılacak veya değiştirilecek kanun veya ikincil mevzuatın amacı içinde *"idari uyum"* kavramının kullanılması idari kapasiteyi çağrıştırmıştır. Öyle ki, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu faslı için yapılması planlanan "Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin Yapısının Güçlendirilmesine İlişkin Kanun"un amaç ve kapsamı içinde yer verilen idari uyum kavramıyla kapasitenin geliştirilmesinin amaçlandığı çıkarımını yapmak mümkündür. Bu ifadeler şu şekildedir:

> *"Katılım sürecinin getirdiği iş yüküne bağlı olarak, Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanması çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları çalışmalarda hukuki, teknik, idari ve mali uyumun yönlendirilmesi, yürütülmesi ve koordinasyonun daha etkin bir şekilde sürdürülmesi, tercüme ve sivil toplum diyaloğu hizmetlerine destek sağlanması"* (AB Müktesebatına Uyum Programı, 2007: 283).

2016-2019 yılları için hazırlanan Ulusal Eylem Planı'na baktığımızda, her fasıl için birincil ve ikincil mevzuatta yapılması planlananlar ile kurumsal yapılanma için ayrı ayrı düzenlemeler yapıldığı görülmüştür. İdari kapasite kavramıyla kimi fasılların açılış kriterlerinde, kimi fasılların ise kapanış kriterlerinde karşılaşılmıştır. Örneğin malların

serbest dolaşımı faslının açılış kriterleri arasında yer alan idari kapasitenin güçlendirilmesi şartı, sermayenin serbest dolaşımı faslı için kapanış kriteri olarak sayılmıştır. Her iki durumda da ortak olan idari kapasitenin güçlü olduğunu ispatlaması beklenmiştir (Ulusal Eylem Planı, 2016: 2, 25).

Açılış kriterlerinde idari kapasitenin yer aldığı fasıllara bakıldığında dikkat çekilen bir nokta ise bu fasılların *"siyasi blokaj nedeniyle müzakerelere açılmıyor oluşudur"* (Ulusal Eylem Planı, 2016: 2). Ayrıca siyasi blokaj nedeniyle açılamayan kimi fasıllarda ise, ilgili faslın açılışı için yapılacaklar arasında idari kapasitenin güçlendirilmesine yer verildiği görülmüştür. Bu duruma örnek olarak Tarım ve Kırsal Kalkınma ve Adalet, Özgürlük ve Güvenlik[302] fasılları verilebilir (Ulusal Eylem planı, 2016: 76, 175). Kurumsal yapılanma ve diğer çalışmalar başlığında "idari kapasitenin güçlendirilmesi" amaç olarak yer almıştır. Örneğin düzenlenecek çeşitli eğitim ve çalıştaylar aracılığıyla fikri mülkiyet haklarının gümrüklerde etkin bir şekilde korunması için bir amaç olarak idari kapasitenin güçlendirilmesine yer verilmektedir (Ulusal Eylem Planı, 2016: 52, 229).

2021-23 yılları için güncellenen[303] Ulusal Eylem Planı'na bakıldığında ise ilk olarak idari kapasite kavramının önceki eylem planıyla benzer şekilde açılış ve kapanış kriterleri içinde yer aldığı öne çıkmaktadır. Ancak dikkat çekici olan ise daha önce açılış ve kapanış kriteri olarak kullanılan ifadeler yerine, güncellenen planda "teknik açılış ve kapanış kriterleri" ifadelerinin kullanılmış olmasıdır (Ulusal Eylem Planı, 2021: 1, 35,

[302] İlgili fasılla ilişkili olarak belirtilmesi gereken bir diğer bilgi ise aslında bu fasılla ilgili olarak yapılan tarama raporunun resmi olarak Türkiye'ye iletilmemiş olmasıdır. Bu nedenle açılış kriterleri gayri resmi bilgilere dayanarak öngörülmüştür (Ulusal Eylem Planı, 2016: 175).

[303] İlgili plana ilişkin kullanılan ifadeler dikkat çekicidir. Bu ifadeler şu şekildedir: "Türkiye'nin AB'ye katılım sürecindeki kararlılığının en önemli ifadesi ve başlıca yol haritası olan UEP, AB müktesebatına uyum çalışmalarını hem mevzuat uyumu hem kurumsal/idari yapılanma çerçevesinde somut bir biçimde ortaya koymaktadır. Plan kapsamında yaklaşık 204 yasal düzenleme ile 126 idari tedbirin hayata geçirilmesi öngörülmektedir. Plan güncellenirken, geçmiş yıllardan farklı olarak, güncel AB müktesebatının yanı sıra, 11. Kalkınma Planı, Cumhurbaşkanlığı 180 Günlük Eylem Planı, Yargı Reformu Stratejisi gibi ülkemizin ulusal önceliklerinin yer aldığı plan ve programlar da referans alınmaktadır." (https://www.ab.gov.tr/52882.html adresinden 16.03.2023 tarihinde erişim sağlandı.)

37). Ayrıca kurumsal yapılanma ve diğer çalışmalar başlığında "idari kapasitenin" artırılmasının amaçlandığı düzenlemelere bakıldığında ilk olarak Adalet, Özgürlük ve Güvenlik faslı için yapılan iş birliği öne çıkmaktadır. Buna göre Avrupa Birliği Ceza Adaleti İşbirliği Ajansı (Eurojust) ile Adalet Bakanlığı arasındaki işbirliğinin artırılmasında idari kapasiteye gerek duyulduğu vurgulanmaktadır. Aynı zamanda bu düzenlemede atıf verilen ilgili ulusal politika belgesi "Yargı Reformu Stratejisi"nin "Performans ve Verimliliğin Artırılması" başlıklı hedefidir (Ulusal Eylem Planı, 2021: 205).

4.3.Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları İçin *"İdari Kapasiteden Kurumsal Kapasiteye Doğru"* Bir Yön Değiştirme mi?

Sürdürülebilir kalkınma üzerine 1970'li yıllardan sonra dünyayı etkisi altına alan düşünceler, doğal olarak Türkiye'yi de etkilemiştir. Bu düşünsel değişimde önemli rol üstlenen uluslararası örgütlerin düzenledikleri toplantı ve konferanslara katılım sağlayan Türkiye, kendi yapısındaki değişimleri bu düşünceler çerçevesinde geliştirmeye başlamıştır. Ulusal kalkınma Türkiye için önemli bir öncelik olmaya devam ettiği için, çevrenin korunması ve kalkınma amaçlarının bir arada yürütülmesi yerleşik fikirler dolayısıyla bir dirençle karşılaşmıştır (Orhan, 2007: 58). Bu direnç aslında Türkiye'nin kendi yapısal durumundan kaynaklanmıştır. Ne zaman ki yeni bir fikir/reform/politika uygulamaya koyulmak istense, doğal olarak karşıt fikirlerle karşı karşıya kalmıştır. Türkiye'nin merkeziyetçi bir geleneğe sahip olması sürdürülebilir kalkınma için iki önemli boyut olan yerel ve vatandaş düzeyinde katılımın gerçekleşmesini zorlaştırmıştır (Orhan, 2007: 58). Sürdürülebilir kalkınma fikirlerinin yerleşik bir kurumsallaşma düzeyine ulaşmasını engelleyen bir diğer neden ise, Türkiye'de kalkınma anlayışının ekonomik kalkınma olarak yerleşik olmasıdır (Orhan, 2007: 58).

Bu başlıkta Türkiye'nin toplumsal, politik ve ekonomik olarak geçirmiş olduğu değişimlerin bir sonucu olarak sürdürülebilir kalkınma amaçlarına doğru bir yön değişikliği gerçekleştiği ifade edilecektir. Yaşanan hükümet değişikliği ve AB ile ilişkinin askıya alınmasının sonucunda, idari kapasite için bir yön değişikliği gerçekleşmiştir. Bu yön değişikliğinin ana teması "Sürdürülebilir Kalkınma" olarak öne çıkmaktadır. Öncelikle ulusal kalkınma ve daha sonra AB adaylık sürecinin önemli yürütücü kurumu olan DPT, ilk olarak Kalkınma Bakanlığı'na 2018 hükümet değişikliğiyle Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na dönüştürülmüştür. Bu kurumsal değişim idari kapasitedeki yön değişimini de etkilemiştir. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları için yetkili kurumsal yapı plan, program ve bütçe gibi önemli belgelerde yetkisi olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı olmuştur. Öncelikle bu iki değişikliğin politik altyapısı ve kurumsal yapılanmada sebep olduğu dönüşümler çok önemlidir. Bu noktada idari kapasite kavramı açısından bu değişim, cumhurbaşkanlığı kararnameleri, 2018 sonrası hazırlanan kalkınma planları, özel ihtisas komisyon raporları ve sürdürülebilir kalkınma amaçları için hazırlanan strateji belgeleri özelinde bir incelemeye tabi tutulacaktır.[304]

İdari kapasitenin, AB'ye üyelik sürecinin koşulu olması durumu yerini sürdürülebilir kalkınma amaçlarına ulaşabilmek için hangi anlama bırakmıştır. Bu başlıkta cevaplanmaya çalışılacak olan bu soru kavramın değişiminin son açıklayıcısı olacaktır. Bu başlıkta tarihsel olarak incelenen sürenin kısa bir zamanı kapsaması nedeniyle alt başlıklandırma yapılmamıştır. AB, Türkiye'de 2016 yılında gerçekleşen darbe girişimi ve sonrası süreçte alınan tedbirler ve uygulamalar dolayısıyla, çeşitli endişelerini ifade etmişti. Bu endişeler dolayısıyla müzakere fasıllarının ve üyelik sürecinin durdurulması yönünde bir karar almıştır. Hali hazırda Türkiye'nin aday ülke ve

[304] Sürdürülebilir kalkınma 1992 yılındaki Rio Konferansı sonrası, Türkiye'nin hazırladığı kalkınma planlarında yer almaktadır. Ancak özellikle 10.plan itibariyle planın merkezinin sürdürülebilir kalkınma bağlamına oturtulmuş ve SKA ile plan arasında tutarlı bir ilişki kurulduğu görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 1).

önemli bir partner olduğu ifade edilmeye devam etse de bu durdurulan sürecin ne zaman açılabileceği konusu belirsizliğini korumaktadır.

2017 yılında yapılan referandum sonucunda yapılan anayasal değişikliklerle hükümet sisteminde değişiklik yapılmıştır. Bu bağlamda idari kapasite kavramına ilk olarak bu hükümet sisteminin yeni yasal mekanizması olan cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerinden bir inceleme yapılmaktadır. Buna göre ilk olarak 1 numaralı *"Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"* içinde yeni bir birim olarak kurulan *"Dijital Dönüşüm Ofisi"*[305] nin görevleri arasında idari kapasite geliştirmeye yer verilmektedir. *"Dijital dönüşüm alanında kamuda teknik ve idari kapasiteyi geliştirmek"* (Resmi Gazete, 10.07.2018: 284) görevine sahip olan bu birimin[306] kendisi kamu yönetimi sistemine hükümet sistemi değişikliği ile girmiştir.

İdari kapasite ile göç konusu arasındaki ilişki daha önce de ifade edildiği gibi bu hükümet sisteminde de ayrıca vurgulanmaktadır. 4 numaralı "*Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"* içinde idari kapasite kavramına yer vermiştir. Göç İdaresi Başkanlığı'nın görev ve yetkileri arasında *"göç alanına ilişkin idari kapasitenin geliştirilmesi konusunda çalışmalar yürütmek"* (Resmi Gazete, 15.07.2018: 405) sayılmıştır. İdari kapasite konusunda önemli bir diğer vurgu ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği[307]Bakanlığı'nın görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Buna göre *"mahalli idarelerin bakanlık görev alanına giren konularda idari ve teknik kapasitesinin*

[305] Bu ofislerin devletin niteliğindeki bir değişim sonucu ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Bu değişimde devletin yeni niteliği ise *"akıllı devlet"* olarak ifade edilmektedir (Avaner ve Fedai, 2019: 158).

[306] *"Hükümet sisteminin değişikliği sonucunda kamu yönetimi literatürüne giren ofisler, politikaların ön hazırlık, üretim ve koordinasyonundan sorumlu olarak kamu yönetiminde yeni bir reformun sonucudurlar."* (Tamer ve Övgün, 2020: 776).

[307] 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1 inci maddesiyle bakanlığın ismi "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı" iken "Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği" olacak şekilde değiştirilmiştir (https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211029-35.pdf adresinden 22.03.2023 tarihinde erişim sağlandı.)

geliştirilmesi için çalışmalarda bulunmak" bakanlığın görevlerinden biridir (Resmi Gazete, 10.07.2018: 58).

Daha önce parlamenter sistem için yapılan idari kapasite konusundaki değerlendirmede vurgu yapılan başbakanlık birimi olan "İdareyi Geliştirme Başkanlığı"na Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi içinde yer verilmemiştir. Görevleri arasında kamu yönetiminin geliştirilmesi yer alan bu birim yerine, yeni sistemde aynı görev "Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı"nın "Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü"ne verilmiştir. Bu görev şu şekilde ifade edilmektedir: *"Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak, yaptırmak ve bunları değerlendirme amacıyla gerekli çalışmaları yapmak."* (Resmi Gazete, 10.07.2018: 8). Bahsedilen bu birime verilen bir diğer önemli görev ise[308] *"devlet teşkilatının etkin bir şekilde işleyişini sağlayacak ilkeleri belirlemek"* şeklinde ifade edilmektedir (Resmi Gazete, 10.07.2018: 8).

Benzer şekilde bir dönüşüm insan kaynaklarının gelişimi açısından Devlet Personel Başkanlı'ndan "İnsan Kaynakları Ofisi"ne aktarılan görevlerde görülmüştür. Bu görevler şu şekildedir: *"İnsan kaynağının geliştirilmesi, kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetimi modellerinin hayata geçirilmesi için çeşitli projeler yapmak, kamuda liyakat ve yetkinlik üzerine kurulu bir istihdam için çalışmalar yapmak ve verimliliği artırılmasına yönelik çalışmalar yapmak."* (Resmi Gazete, 10.07.2018: 290). Burada Sikkink tarafından kurumlar için yapılan şu değerlendirme vurgulanmalıdır. *"Belirli fikir türlerinin belirli kurumlarla yakınlıkları vardır ve bu kurumlar güçlü olduğunda hayatta kalma olasılıkları daha yüksektir.*

[308] Bu görev birincil olarak İdari İşler Başkanı'na verilmiş olsa da Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün de görevleri arasında birinci sırada sayılmaktadır. İlgili görev şu şekildedir: *"Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemesini sağlayıcı prensiplerin tespit edilmesi, direktiflerin verilmesi, önlemler alınması ve koordinasyonun sağlanması için gerekli işlemleri yapmak."* (Resmi Gazete, 10.07.2018: 8).

Personel ve kurumsal sürekliliğe izin veren devlet uygulamalarını yöneten kurallar, yeni fikirlerin kurumlar içinde somutlaştırılması sürecini kolaylaştırır." (Sikkink, 1991: 255). Bu değerlendirmeden yola çıkarak idari kapasitenin önemli bileşenlerinden biri olan personel niteliği konusunun farklı, Cumhurbaşkanlığı içinde merkezi bir örgütlenme olması açısından-kurumsal yapısının güçlü olduğu yönünde bir çıkarım yapılabilir.

2021 yılında *"küresel iklim değişikliği ve ozon tabakasının incelmesi ile ilgili tedbirlerin alınmasına ve yeşil kalkınmaya yönelik plan, politika ve stratejilerin belirlenmesine ilişkin ulusal ve uluslararası çalışmaları yapmak, gerekli müzakereleri gerçekleştirmek ve diğer kurum ve kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak üzere"* (Resmi Gazete, 29.10.2021)[309] kurulan İklim Değişikliği Başkanlığı da yeni hükümet sisteminin kurumsallaşma örneklerindendir. Görevleri arasında *"iklim değişikliğiyle mücadele ve yeşil kalkınma[310] için gerekli kapasitenin geliştirilmesi için çalışmalar yapmak"* (Resmi Gazete, 29.10.2021)[311] sayılmıştır.

İdari kapasite kavramıyla sürdürülebilir kalkınma kavramı arasındaki ilişkiye üçüncü bölümde değinmiştik. Burada sürdürülebilir kalkınma için 2015-2030 yılları arasında gerçekleştirilmesi planlanan hedefler için idari kapasite özelinde Türkiye'nin nasıl bir pozisyon aldığını görmek önemlidir. Öyle ki ilk olarak Onuncu planda küresel gelişmeler içinde ifade edilen sürdürülebilir kalkınma hedefleri için *"Türkiye'deki kalkınma politikalarının sürdürülebilir kalkınma yönünde bir gelişim gösterdiği"* vurgulanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 13). Türkiye, sürdürülebilir kalkınma için iki önemli ilke olan *"ortak, fakat farklılaştırılmış sorumluluklar"* ve *"göreceli*

[309] İlgili belge "htm" formatında olduğu için sayfa numarası verilememektedir. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211029-35.pdf adresinden 22.03.2023 tarihinde erişim sağlandı.

[310] "Sürdürülebilir kalkınma ilkesi ile doğal kaynakların verimli kullanımı ile düşük karbon emisyonunu hedefleyen, çevresel sürdürülebilirliği ve iklim sürdürülebilirliğini odağına alan kalkınma ve gelişmeyi ifade eder." (Resmi Gazete, 29.10.2021 https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211029-35.pdf adresinden 22.03.2023 tarihinde erişim sağlandı.)

[311] https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211029-35.pdf adresinden 22.03.2023 tarihinde erişim sağlandı.

kapasiteler" çerçevesinde ülke gerçeklerini gözeterek bir politika izleyeceğini belirtmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 13).

Bu noktada Türkiye, sürdürülebilir kalkınma için idari kapasite geliştirmek adına çeşitli uygulamalar yapmaktadır. Yeni kurumsal yapılar geliştirilmiş veya var olan kurumsal yapılarda düzenlemeler yapılmaktadır. Ayrıca mevzuat düzenlemeleri yapılmış ve sürdürülebilir kalkınma konusunda standartlar belirlenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 25). Ayrıca sürdürülebilir kalkınma için en önemli etkenlerden birinin vatandaş olduğu kabulüyle çeşitli politikalar uygulamıştır. Bu durum için öncelik kalkınmanın sonuçlarından herkesin adil bir şekilde faydalanmasının sağlanması olmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 29). Öyle ki bu durum şu şekilde ifade edilmektedir:

> *"Türkiye, sürdürülebilir kalkınma sürecinde toplumun bütün kesimleri için eşit fırsatlar yaratmış; temel hakları koruyarak kültürel çeşitliliğine önem vermiş; demokratik, bütünleştirici, sağlıklı, güvenli ve adil bir toplum yapılanmasını teşvik eden politika ve yaklaşımları hayata geçirmiş; sosyal hakkaniyetin ve içermenin sağlanması hedefine yönelik önemli mesafeler katetmiştir."* (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 30).

Sürdürülebilir kalkınma kavramı ve hedefleri onuncu planda genel olarak kabul görmeye başlamış olsa da esas yerleşikliğini on birinci planda görmekteyiz. Bu plana bakıldığında sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin *"hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetişim"* başlığı altında yer alması önemlidir. Burada sürdürülebilir kalkınma amaçları, *"iyi yönetişim"* alt başlığının bir gerekliliği olarak yer almıştır. İlgili başlığa bakıldığında diğer gereklilikler ise, *"şeffaflık ve hesap verebilirlik, idari yapılanma ve politika yapımı, kamuda stratejik yönetim, yerel yönetimler, kamuda insan kaynakları, kamu hizmetlerinde e-devlet uygulamaları, kalkınma için uluslararası iş birliği"* (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: v) şeklinde sayılmıştır.

İdari kapasitenin yönetişimin bir unsuru olarak kazandığı anlama daha önce değinilmişti. Bu noktada kalkınma planında iyi yönetişim üzerine yapılan bir kurgu dikkat çekicidir. Örneğin *"kalkınma için uluslararası iş birliği"* konusuna yapılan vurgu da sürdürülebilir kalkınma hedefleri ile ilişkili olarak değerlendirilmelidir. *"Türkiye'nin RKY[312]/GSMH[313] oranı, 2018 yılı öncül verilerine göre yüzde 1,1'e ulaşmıştır. Bu oranla Türkiye, BM sürdürülebilir kalkınma amaçlarından biri olan ülkelerin RKY/GSMH oranının yüzde 0,7 olması hedefine ulaşan yedi ülkeden biri olmuştur."* (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 27).

Örneğin daha önceki kalkınma planlarında çeşitli sektörlerde idari kapasite geliştirilmesinin AB'ye uyum için gerçekleştirildiği vurgulanıyorken, bu kalkınma planında sürdürülebilir kalkınma hedefleri için çeşitli mevzuat ve kurumsal düzenlemelerin yapılacağı belirtilmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 115). Bu duruma örnek olarak madencilik sektörü için yapılan şu değerlendirme verilebilir: *"Sürdürülebilir kalkınma ilkeleri çerçevesinde madencilik sektörünün çevre ve iş güvenliği mevzuatına uyumu geliştirilecektir."* (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 115).[314]

SKA'lar arasında yer alan hem cinsiyetler arasındaki hem de kişiler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi hedefleri planda sıklıkla yer verilen hedefler arasındadır.[315] Özellikle sürdürülebilir kalkınma için insan unsurunun öneminin vurgulandığından daha önce bahsetmiştik. Bu duruma örnek *"Plan dönemi kalkınma perspektifi özel politika gerektiren çocuklar, gençler, kadınlar, engelliler, yaşlılar gibi toplumun tüm kesimlerini*

[312] İlgili kısaltma Resmi Kalkınma Yardımlarının kısaltmasıdır.
[313] İlgili kısaltma Gayri Safi Milli Hasılanın kısaltmasıdır.
[314] Hatta konuya ilişkin "bürokratik yapının etkinliğinin sağlanacağı" vurgulanmaktadır (Strateji Bütçe Başkanlığı, 2019: 115).
[315] *"Merkezi ve yerel yönetimlerde kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanmasına yönelik kamu politikaları, planları, programları ve bütçe süreçlerine ilişkin; siyasi ve bürokratik farkındalık ve sahiplenme yaratmak, kurumsal kapasiteyi geliştirmek ve sürdürülebilirliği sağlamak ayrıca izleme kapasitesini geliştirmek amacıyla Türkiye'de Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Planlama ve Bütçeleme Projesi yürütülmesi planlanmaktadır."* (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 35).

kapsayıcı bir yaklaşımla hazırlanmıştır." (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 125). Planın bu hedefleri için ilk kez[316] özel ihtisas komisyonu ve çalışma grubu toplanmıştır.[317] Bunlardan biri "kadının kalkınmadaki rolü" için toplanan komisyon, diğeri ise "çocuk ve gençlik" için oluşturulan çalışma grubudur (Strateji ve Bütçe Başkanlığı).[318]

Sürdürülebilir kalkınmayı sağlayabilmek için *"devletin hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetişim ilkelerini benimsemiş ve etkili bir şekilde uygulayabiliyor olması gerektiği"* (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 173) vurgulanmaktadır. Bu planda yeni hükümet sisteminin benimsediği kalkınma anlayışının merkezinde insan olduğu belirtilmektedir. Benimsenen bu anlayış dolayısıyla hukuk devleti ve demokratikleşme planın ana ilkeleri arasında sayılmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 173). Bu amaçlar doğrultusunda idari kapasitenin geliştirilmesi adına çeşitli mevzuat ve kurumsal düzenlemeler- örneğin *"ifade özgürlüğüne ilişkin mevzuatta bireysel hak ve özgürlük alanlarının geliştirilmesi ve ilgili kamu kurumlarının kapasitelerinin geliştirilmesi"*- yapılacaklar arasında sayılmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 173).

Kamu yönetiminin nasıl olması gerektiği konusundaki hedef ise *"Vatandaş memnuniyetini esas alan, şeffaf, hesap verebilir, etkin, özel sektör ve sivil toplumla katılımcı bir yaklaşımla çalışan ve toplumsal potansiyeli güçlü bir biçimde harekete geçiren demokratik"* (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 174) olarak ifade edilmektedir. Bu hedefler doğrultusunda idari yapılanma ve politika yapımı konusunda, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılık ilkelerinin yerleşmesi için çeşitli uygulamalar yapılacağı ifade edilmektedir. Bu uygulamaların hayata geçirilmesinde ise sıklıkla bilgi ve iletişim

[316] İlk kez onuncu plan için toplanan yaşlanma özel ihtisas komisyonu da bu amaçlar içindedir. Ayrıca on birinci plan için de ilgili komisyon toplanmıştır.
[317] On ikinci planın hazırlık sürecinde kadın, çocuk, gençlik, engelliler ve yaşlılar için ayrı ayrı komisyon ve çalışma grupları toplanmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022, 2-4).
[318] https://www.sbb.gov.tr/ozel-ihtisas-komisyonu-raporlari/#1668675990514-384a7e2d-aef7 adresinden 23.03.2023 tarihinde erişim sağlandı.

teknolojilerinden yararlanılacağı vurgulanmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 178-179).

Kamu yönetiminde idari kapasitenin geliştirilmesi adına planda öngörülen bir diğer politika alanı ise kamuda stratejik yönetimdir. Bu doğrultuda strateji geliştirme birimlerinin-idari ve beşeri- kapasitelerinin artırılması için-eğitim programları, çeşitli mevzuat düzenlemeleri gibi- çalışmalar yapılması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca kaynakların kullanımı ve etkin yönetimi konusunda hesap verebilirliğin güçlendirilmesi için de idari kapasitenin geliştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bunun için yapılacaklar ise çeşitli mevzuat düzenlemeleri, sistematik ve güvenilir veri, istatistik ve bilgi üretimi olarak sayılmıştır. Ayrıca politika oluşturma sürecinde karar alma, planlama ve izleme süreçlerinde kanıta dayalı bilgi üretimi ve bu bilgi için bütünleşik bir sistemin oluşturulacağı ifade edilmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 179-180).

On birinci planda dikkat çeken bir nokta ise AB ile ilişkiler konusunda bir başlık açılmayıp, konuya kalkınma için uluslararası iş birliği içinde bölgesel iş birlikleri altında yer verilmiş olmasıdır. Her ne kadar burada stratejik hedef olarak AB'ye üye olmak belirtilmiş olsa da (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 188) ilgili başlıkta esas konular Türkiye'nin *"uluslararası iş birliği için ulusal kapasitesi"* (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 184) ve *"Türkiye'nin küresel kalkınma gündemine katkısının ve görünürlüğünün artırılması"* (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 189) olmuştur.

SKA'lar için *"ulusal önceliklere ve koşullara bağlı kalınarak sektörel ve tematik politika belgelerine dahil edileceği ve belgelerin bu hedeflerle uyumlu olarak hazırlanacağı"* (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 191) vurgulanmaktadır. İlgili hedefler doğrultusunda bir "Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Koordinasyon Kurulu"[319]

[319] Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının (SKA) uygulanmasını ulusal düzeyde takip edilmesini ve koordinasyonunu sağlayabilmek amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı başkanlığında; tüm bakanlıkların ilgili bakan yardımcıları, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

kurulması yönünde bir karar alınmıştır. Bu kurulun *"Strateji ve Bütçe Başkanlığının başkanlığında ilgili kamu kurumları ve yerel yönetimler, akademi, özel sektör ve STK temsilcilerinin katılımı için esnek bir yapıda"* (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 191) olduğu ifade edilmektedir.

2012 yılında hazırlanan Türkiye Sürdürülebilir Kalkınma Raporu'na göre *"Türkiye'de sürdürülebilir kalkınma politikalarının uygulanması AB'ye uyum sürecinin hızlandığı 1999 yılı itibariyle daha da önem kazanmıştır."* (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 30). İlgili raporda ayrıca 2000'li yıllarda başlayan *"kamu yönetimi reformunun sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin dikkate alınarak"* yapıldığı vurgulanmaktadır. *"Yapılan düzenleme ile özellikle iyi yönetişimin saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımcılık unsurları dikkate alınarak merkezi ve yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk paylaşımı yeniden belirlenmiştir.*" (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 34). Sürdürülebilir kalkınma için katılım odaklı bir bakış açısı geliştirilmesi gerektiği ve *"üst düzey politik sahipliği oluşturmak"* için, 2004 yılında Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu (USKK) kurulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 36).[320]

> *"Türkiye, hukukun üstünlüğünü, barışı, yönetişimi ve güçlü kurumsal kapasiteyi sürdürülebilir kalkınmanın 4. ayağı olarak görmektedir. Bu kaçınılmaz unsurlar olmadan amaç ve hedefleri gerçekleştirmek neredeyse imkansızdır."* (Ministry of Development, 2016: 45).

SKA 17 amaç, 169 hedeften oluşmaktadır. 2016 yılında BM, bu amaç ve hedefleri ölçmek için göstergeler belirlemiştir. Bu göstergeler 2017, 2020 ve 2022 yıllarında revize edilmiştir. Son haliyle 248(232 tekrarsız) gösterge bulunmaktadır (TÜİK).[321] SKA'lar

ve Türkiye İstatistik Kurumu başkanlarından oluşan Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Koordinasyon Kurulu 19.07.2022 tarihli ve 31897 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 2022/12 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle kurulmuştur.

[320] *"İlgili komisyon oluşturulmuş olmasına rağmen, aktif olamamıştır."* (Bölgesel Çevre Merkezi (REC)Türkiye, 2013: 24).

[321] https://sdg.tuik.gov.tr/about/ adresinden 12.04.2023 tarihinde erişim sağlandı.

için yapılan Türkiye'nin mevcut durum analizine bakıldığında, *"fiziksel, insani altyapısının güçlendirilmesi ve hukuki-kurumsal yapının geliştirilmesi temalarını kapsayan SKA 4,8,9,13,16 ve 17 öncelik verilmesi gereken amaçlar olarak öne çıkmıştır."* (Strateji ve bütçe Başkanlığı, 2019: 30). İdari kapasitenin güçlendirilmesi konusunda hemen her dönemde öne çıkan bir konunun istatistik olması burada yinelenmiştir. Öyle ki, Türkiye'nin sürdürülebilir kalkınma için geliştirdiği gösterge setinin tüm hedefleri kapsamadığı ve bu nedenle yeni çalışmalar yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca *"Kaliteli, geçerli ve düzenli göstergelerle uygulamanın izlenmesi için TÜİK'in yanı sıra, istatistik üretme anlamında kurumların idari kayıtlarının ve kapasitesinin geliştirilmesi ihtiyacı"*nın devam ettiği üzerinde durulmuştur (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 35). Böylece, SKA göstergelerinin değerlendirmesi için 2022 yılı sonunda TÜİK bir portal/internet sitesi oluşturmuştur.[322]

SKA'ların ulusal düzeyde izlenmesi için önemli bir adım olarak değerlendirilebilecek bu portal, "göstergelere erişim, göstergelerin kalitesi, düzenliliği ve önceliği" (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 35) için de önemli bir konu olarak öne çıkmaktadır. İlgili göstergeler için değerlendirme verilerinin %61,7'sinin yayınlanmış olduğu görülmüştür. Geriye kalan verilere bakıldığında %25 inin araştırılmaya devam ettiği, %12,9'unun ise istatistiki olmayan gösterge olduğu belirtilmektedir. TÜİK, istatistiki olmayan göstergelere ilişkin olarak bilgi yayınlamamıştır. Ancak bu göstergeler aslında ülkenin kendi politikalarına, ulusal kalkınma planlarına, programlarına ve kurumlarına sürdürülebilir kalkınma amaçlarını yerleştirmeleriyle ilgilidir. Ayrıca idari kapasite için mevzuat geliştirme ve kurum güçlendirmeyi içeren hedefler bu göstergeler arasında yer almıştır. İlgili göstergelere baktığımızda bu durum daha netleşmiştir. Bu göstergelerin olduğu amaçlar ve hedefler şu şekildedir (TÜİK)[323]:

[322] İlgili portala ve göstergelere ilişkin değerlendirmeye https://sdg.tuik.gov.tr/ adresinden ulaşılabilir.
[323] https://sdg.tuik.gov.tr/reporting-status/ adresinden 12.04.2023 tarihinde erişim sağlandı.

"SKA17[324]: Uygulama araçlarını güçlendirmek ve sürdürülebilir kalkınma için küresel ortaklığı canlandırmak; Sürdürülebilir kalkınma için politika tutarlılığının geliştirilmesi, Her ülkenin yoksulluğun ortadan kaldırılması ve sürdürülebilir kalkınma için politikalar oluşturması ve uygulaması amacıyla politik alanı ve liderliğine saygı duyulması. 2020'ye kadar, gelir, yaş, ırk, etnik köken, göçmen statüsü, engellilik, coğrafi konum ve ulusal bağlamlardaki ilgili diğer niteliklere göre ayrılan kaliteli, zamanlı ve güvenilir verilerin elde edilebilirliğini büyük ölçüde artırmak için en az gelişmiş ülkeleri ve gelişmekte olan küçük ada devletlerini kapsayan gelişmekte olan ülkelere verilen kapasite geliştirme desteğinin artırılması. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına özellikle gelişmekte olan ülkeler olmak üzere bütün ülkelerde ulaşılmasının desteklenmesi için bilgi, uzmanlık, teknoloji ve finansal kaynakları seferber eden ve paylaşan çok paydaşlı ortaklıklar tarafından tamamlanan Sürdürülebilir Kalkınma için Küresel Ortaklıkların çoğaltılması. 2030'a kadar gayri safi yurtiçi hasılayı tamamlayan sürdürülebilir kalkınmanın ilerletilmesine yönelik önlemlerin geliştirilmesi için mevcut girişimlerin üzerine eklemeler yapılması ve gelişmekte olan ülkelerde istatistiki kapasite geliştirme çabalarının desteklenmesi." (TÜİK).[325]

"SKA16[326]: Sürdürülebilir kalkınma için barışçıl ve kapsayıcı toplumlar tesis etmek, herkes için adalete erişimi sağlamak ve her düzeyde etkili, hesap verebilir ve kapsayıcı kurumlar oluşturmak; Ulusal mevzuata ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak bilgiye kamu erişiminin sağlanması ve temel özgürlüklerin korunması. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde şiddeti önlemek ve terör ve suçla mücadele etmek için her düzeyde kapasite geliştirilmesi adına ilgili ulusal kurumların uluslararası işbirliği yoluyla ilgili ulusal kurumların güçlendirilmesi." (TÜİK).[327]

5. DEĞERLENDİRME

Kamu yönetimi içinde bir kavram üzerine araştırma yapılan bu tezde dünyada gerçekleşen farklı olayların ve krizlerin önemli etkisi olduğu görülmektedir. Ancak bu

[324] Bu amaç için tanımlanan 24 göstergeden 8'inin istatistiki olmayan gösterge olarak ifade edilmektedir. https://sdg.tuik.gov.tr/reporting-status/ adresinden 12.04.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[325] https://sdg.tuik.gov.tr/17/ adresinden 12.04.2023 tarihinde erişim sağlandı.
[326] Bu göstergelere ilişkin değerlendirmelerde Türkiye, 24 göstergenin dokuzunu yayınlamışken, 13'ü araştırılmakta olarak belirtilmektedir (https://sdg.tuik.gov.tr/reporting-status/ adresinden 12.04.2023 tarihinde erişim sağlandı).
[327] https://sdg.tuik.gov.tr/16/ adresinden 12.04.2023 tarihinde erişim sağlandı.

durumu sadece uluslararası sistemde gerçekleşen olayların değil, aynı zamanda ilgili ülke özelinde olan kriz ve değişimlerin de etkilediği önemli bir gerçektir. Türkiye için yapılan araştırma bu durumu destekler niteliktedir. Türkiye'nin kamu yönetimi yapısının ve bürokratik geleneğinin önemli bir geçmişe sahip olduğu göz ardı edilemeyecek bir faktördür. Bu nedenle uluslararası örgütlerin önemli etkisinin yanında, ülkenin kendi iç dinamiklerinin ve bu dinamiklerin oluşturduğu değişimin etkisi idari kapasite kavramının anlamını etkilemektedir. İdari kapasite kavramı Türkiye'de kamu yönetimi içinde idari reform gerçekleştirebilme yeteneği/yeterliliği anlamıyla karşılık bulduğu görülmektedir.

Kavramın ulusal kalkınma amacı için başlayan süreci 1960'lı yıllarda Türkiye için de benzer şekilde gerçekleşmektedir. Burada incelenen dönem itibariyle kalkınma planı yapılması ve bu planların uygulanması için etkin olan kurumlar/birimler idari kapasite kavramını kullanmamaktadır. Ancak idari kapasite kavramına bu dönemde idarenin geliştirilmesi anlamı ve amacıyla vurgu yapılmaktadır. Kamu yönetimi yapısında ise önce "Organizasyon ve Metot Kurulu", "Merkezi İdareyi Geliştirme Müşavirliği" gibi birimler olarak yer almıştır. Daha sonra yürütme içinde- başbakanlık içinde uzun süre var olan bir başka birim- "İdareyi Geliştirme Daire Başkanlığı" olarak kurumsallaştı.

Türkiye'nin idari kapasite kavramı konusunda önemli değişim geçirdiği aşama ise AB'ye adaylık sürecidir. AB, kavram özelinde bu konuyu yeterlik ve yetersizlik üzerinden kurgulamaktadır. Bu noktada sıklıkla öne çıkan bir durum ise ilgili yeterlik düzeyine ulaşmak ve yetersizliği aşmak için çeşitli reformların yapılması gerekmekte olduğudur. Bu durum ise idari kapasitenin güçlendirilmesi üzerinden kurgulanmaktadır. Burada karşılaşılan ve tez için önemli olan diğer konu ise esasen idari kapasite üzerine yapılan çoğu vurguda "kamu yönetimi reformu" veya "modernizasyonu" durumlarının kastedilmesidir (European Commission, 2013: 8). "Bağımsız ve istikrarlı bir kamu

yönetimi tüm aday ülkeler için ortak hedeftir" (European Commission, 2001: 22) ifadeleri bu durumu kanıtlar niteliklerdir.

Türkiye'nin bu süreçte kavramla "koşul" olarak tanıştığı ve bu koşulu sağlamak için önemli değişimler geçirdiği bölümde ifade edilmektedir. Kavrama dair benimsenen söylem hem AB'nin hem de Türkiye'nin oluşturduğu belgelerde incelendiğinde Türkiye'nin oluşturduğu belgelerde AB ile benzer bir anlayış benimsemiş olduğu ortaya çıkmaktadır. Örneğin idari kapasite kavramı AB bağlamında yeni kurumların oluşturulması gerekliliği, kamu yönetimi reformu, yolsuzlukla mücadele, hukuki ve adli reformlar, kamu personeli niteliği ve eğitimi gibi önceliklerde yoğunlaşmaktadır. Türkiye oluşturduğu politika belgelerinde bu bağlamda değişiklikleri yapmayı öngörüp ve gerçekleştirdi. Ancak Türkiye açısından idari kapasitenin en çok üzerinde durulan boyutu ise kaynak yönetimi olmaktadır.

AB'ye üyelik süreci, bir bütün olarak kamu yönetimi yapısında gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi öngörülen önemli reformların olduğu bir dönemdir. Bu durum hemen her aday ülke için geçerli olmaktadır. Türkiye bu reformları gerçekleştirmek için neoliberal düşünsel temellerin kamu yönetimine yansıması olan YKİ'yi benimsemektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003). Şener, bu süreçte yapılan reformları iki ayrı kategori halinde değerlendirmektedir. Bunlardan birincisi, idari sistemin yönetişim yapısını iyileştirmek için yapılan genel reformlardır. İkincisi ise AB üyeliğini hedefleyen spesifik reformlardır (Şener, 2008a: 62). Bu iki reform birlikte kamu yönetiminin modernizasyonunu oluşturmaktadır (Şener, 2008a: 64).

AB'nin aday ülkelere sıklıkla vurgusunu yaptığı kamu yönetiminin modernizasyonu konusu idari kapasite kavramı açısından önemlidir. Türkiye oluşturduğu belgeler, planlar ve raporlar doğrultusunda kamu yönetiminde idari kapasitenin geliştirilmesi için önemli değişiklikler geçirmiştir. Kavramın sadece mevzuat uyumu ile

sınırlı olmadığı ilgili kurumsal yapıların oluşturulması ve var olanların güçlendirilmesi gerektiği sıklıkla vurgulanmaktadır.

AB için kavramın öncelikle kamu politikası oluşturucu ve uygulayıcı anlamına sahip olduğu ikinci bölümde vurgulanmaktadır. Ancak daha sonra-özellikle Batı Balkan ülkelerinin adaylık süreçlerini değerlendiren belgelerde- SIGMA programı ile yapılan çeşitli değerlendirmeleri de göz önünde aldığımızda performans öncülü olma anlamına doğru bir değişim söz konusudur. Türkiye'de bu durum benzer bir seyir izlemektedir. Örneğin idari kapasitenin kaynak yönetimi boyutuna sıklıkla vurgu yapılan mali yönetim reformlarında *"söylemde"* 5018 sayılı kanunun gerekçesi kamu kurumlarında ilgili birimlerin politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması olarak ifade edilmektedir. Burada vurgulanması gereken önemli bir unsur ise Türkiye'nin idari kapasite konusundaki değişiminde AB'nin tek başına etkili olmadığı gerçeğidir. Daha önce de üzerinde durulduğu gibi, bu süreç diğer uluslararası örgütlerden ve iç dinamiklerden etkilenmektedir. OECD, AB ile ortak yürüttüğü SIGMA programı vasıtasıyla Türkiye'de kamu yönetiminin mevcut durumu, reform uygulama süreci gibi konularda önemli araştırmalar yapmaktadır.

Türkiye kamu yönetiminin ölçütü olarak idari kapasitenin öncelikle neoliberal yanını benimsemektedir. İdari kapasitenin en önemli boyutlarından biri olan personel niteliği ve bürokratik özerklik konusu özellikle hükümet sistemi değişikliği sonrasında geri planda kalmaktadır. Bu durum özellikle kamu yönetimi yapısında yolsuzluk, rüşvet ve politizasyon/siyasallaşma şeklinde görülmektedir. Bu noktada klasik Weberyen yaklaşımın özellikle hükümet sistemi değişikliğiyle terk edildiği görülmektedir. AB ile üyelik görüşmelerinin de bu dönem sonrası askıya alındığı unutulmamalıdır.

AB üyeliği konusunda yaşanan uzaklaşma dönemi ise, Türkiye'nin idari kapasite geliştirme konusundaki önceliğini Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına yönlendirmesiyle

sonuçlanmaktadır. Bu konuda oluşturulan belgelere bakıldığında kavram SKA'lar doğrultusunda daha katılımcı bir yapıyı önemsemektedir. Özellikle yaşlılar, kadınlar, engelliler, gençler ve çocuklar için oluşturulan özel ihtisas komisyon raporları bu durumun örneğini oluşturmaktadır. Ancak bu süreçte oluşturulan belge, plan ve raporlarda dikkat çeken diğer önemli konu ise "kamu yönetimi" nin artık önceliğini yitirmiş olmasıdır. Bu nedenle idari kapasitenin artık kamu yönetimi genelinde geliştirilmesi veya güçlendirilmesi gerektiği vurgulanması terk edilmektedir. Kurum bazlı kurumsal kapasite konusu SKA'lar için geliştirilmesi gereken kapasite türü olarak kullanılmaktadır.

SONUÇ

Kamu yönetimi, kavramları açıklayan ve araştıran bir yapıya sahiptir. Zamanla-yaşanan değişimlerin etkisiyle-kimi kavramlar yerini yenilerine, kimi kavramlar ise yerini *"yeni anlamlarına"* bırakmaktadır. Dünyada yaşanan siyasi, ekonomik ve toplumsal değişimler, devleti tanımlamada farklı ve yeni kavramların kullanılmasına yol açmaktadır. Bu bağlamda bu tezde incelenen "idari kapasite" kavramı devleti niteleyici "yeni" bir kavram olarak kabul edilmektedir.

Tezin temel varsayımı -kapitalist dünya düzeninin yeni bir zamanına eklemlenme için- idari kapasite kavramının kamu yönetiminde yapılması gereken reformlar için bir müdahale aracı olarak kullanıldığıdır. Bu kullanımı gerçekleştiren oyuncular ise kavramın bilgisini oluşturan uluslararası örgütler olarak ifade edilmektedir. Kavramın zaman ve mekan/coğrafya farklılıkları/değişimleri söz konusu olduğunda ise anlamının farklılaştığı ya da yeniden tanımlandığı iddia edilmektedir. Bu nedenle *tezin amacı, idari kapasite kavramının bu değişiklikler sonucunda anlamının ve içeriğinin nasıl değiştiğini açıklamaktır*.

Tezde idari kapasite kavramının ne olduğu, nasıl ortaya çıktığı, kim/kimler tarafından ortaya çıkarıldığı ve neresi için kullanıldığı gibi soruları sistematik olarak cevaplayabilmek için bir çerçeve çizilmektedir. Buna göre ilk bölümde kavramın ne olduğu ve nasıl ortaya çıktığı soruları çeşitli kavramlarla ve teorik gelişmelerle ilişkisi bakımından ele alınıp incelenmektedir. Kavramın literatürde sıklıkla birbiriyle karışacak şekilde kullanıldığı ve aralarındaki sınırın muğlak olduğu iki önemli kapasite kavramı olan devlet ve politika kapasitesi ile ilişkisi bu bölümde incelenmektedir. Ayrıca kavram incelemesi için önemli bir aşama olan kavramın boyutlarının-tezde tercih edilen hali ile gösterge ve uygulama araçlarının- incelenmesi ayrıca önemlidir. Tezin diğer

bölümlerinde kavramın gösterge ve uygulama araçları farklı belgelerde farklı söylemlerle ortaya çıkmaktadır. Bu bölümde *tezin önemini pekiştiren durum ise idari kapasite kavramının anlaşılmasında kavramın kullanıldığı bağlamın öneminin vurgulanmasıdır.*

Kavramın ortaya çıkışında etkili olan fikirlerle birlikte maruz kaldığı söylemsel etkileşimler çok önemlidir. Bu önem öncelikle kavramın teorik gelişimi açısından kazandığı farklı anlamlar ile ele alınmaktadır. Bu bağlamda teorik gelişim düzleminde kavramın üç ana anlamı olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki ulusal kalkınma literatüründe *"idari faaliyet"* olmasıdır. İkinci anlamı ise *"kamu politikası belirleyici ve uygulayıcısı olma"* anlamıdır. Üçüncüsü ise yönetişim için *"performans ölçütü"* olma anlamıdır.

Tezde kavram, bağlamı belirleyen oyuncu bazlı bir düşünme biçimi benimsendiği için politika transferi yöntemiyle değerlendirilmektedir. Bu durum özellikle ikinci bölümün şekillenmesinde etkili olmuştur. Çünkü ikinci bölümde kavramın kim-hangi oyuncular- tarafından ortaya çıkarıldığı ve kullanıldığı sorusunu cevaplamak adına uluslararası örgütler açısından bir inceleme yapılmaktadır. Burada incelenen soru uluslararası örgütlerin kavrama dair nasıl bir pozisyonda yer aldıkları olmaktadır. Bölümde seçilen uluslararası örgütlerin ürettikleri raporlar, belgeler ve anlaşmaların oluşturduğu bir bağlam içinde değerlendirme yapılıp, kavramın hangi örgüt için hangi zamanda ve kim/neresi için hangi anlama geldiği üzerine bir araştırma yapılmaktadır. Burada ulaşılan sonuçlar ise, tezin varsayımını destekler niteliktedir. BM'nin kavrama dair benimsediği iki tema olan ulusal kalkınma ve sürdürülebilir kalkınma üzerinden bir değerlendirme aşağıda tablo halinde sunulmaktadır. "Kalkınma için gereken yardımı programlamak ve uygulamak" (UNDP, 1968: 38) ile "bir ülkenin teknik yardım alma kapasitesi" (UNDP, 1968: 32) durumlarını idari kapasite ile özdeşleştiren BM, kavramı idari kabiliyetler ile eş anlamlı kullanmaktadır.

Tablo 4.1: BM ve İdari Kapasite Çerçevesi[328]

U.Ö.	TEMA	İdari Kapasite ile İlgili Kullanılan Kavramlar/Yöntemler	Yer	Vurgu Yapılan İdari Kapasite Boyutu/Boyutları
BİRLEŞMİŞ MİLLETLER	Ulusal Kalkınma	İdari Kabiliyetler Teknik ve İdari Yardım (Başlangıç 1940'lı yıllarda)	İkinci Dünya Savaşı sonrası durum söz konusu olduğu için hemen tüm dünya	Yerleşik bir kamu yönetimi örgütü ve bilgisinin kurulması için çabaların yoğunlaşması sebebiyle: Bürokratik Kapasite
		Etkinlik- Kaynak Yönetimi İdari Devrim- İdari Reform Gerekliliği (1970'li Yıllar)	Az gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler	İdari Reform Kaynak Yönetimi Bürokratik Kapasite
	Sürdürülebilir Kalkınma	Yetenekler- Teknik İşbirliği Kapasite Geliştirme (1970'li Yıllar)	Gelişmiş Ülkeler (Diğer ülkelerle iş birliği yapmaları gerektiği tavsiyesi, sorumluluk) Az gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler	İdari Reform Kaynak Yönetimi Bürokratik Kapasite
		İyi Yönetişim (2000'li yıllar) Kaynak Yönetimi Demokrasi Ölçü	Az gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler	Bürokratik Özerklik İdari Reform Kaynak Yönetimi Bürokratik Kapasite Devletin Yönetim Biçimi
		İyi Yönetişim (2015 sonrası) Demokrasi Hukukun Üstünlüğü Sürdürülebilir ve kapsayıcı ekonomik büyüme Sosyal Kalkınma Çevrenin Korunması Kapasite Geliştirme Ölçü	Az gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler	Bürokratik Özerklik İdari Reform Kaynak Yönetimi Bürokratik Kapasite Devletin Yönetim Biçimi

BM özellikle idari kapasite konusunda hem kendi idari kapasitesini konu edinmesi hem de kavramın çeşitli bileşenlerini oluşturması açısından ayrıca bir öneme sahiptir. Örneğin kavramın ulusal kalkınma amacı için edindiği anlamlara bakıldığında 1948-1970 arası dönemde *"idari kabiliyet-teknik ve idari yardım kullanıcısı olarak kamu yönetimi"* anlamı ön plana çıkmaktadır. Daha sonraki süreçte ise 1979-1980 arası dönemde *"küçülen devletin etkinlik ölçütü- idari reform yapabilme yeteneği"* anlamını kazanmaktadır.

[328] İlgili tablo tezin ikinci ve üçüncü bölümlerinde ele alınan çerçevenin ilk bölüm ile ilişkisini vurgulamak için yazar tarafından yapıldı.

Öyle ki kavramın az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler için üretildiği hemen her örgütün belgelerinde gözlemlenen bir gerçektir. Ayrıca farklı zaman ve farklı coğrafya için kavramın anlamının ve içeriğinin değiştiği varsayımını destekler nitelikte bulgular bulunmaktadır. Örneğin İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, BM'nin öncülüğünde ulusal kalkınma için gereken idari kapasite, ilk kez en kapsamlı anlamıyla neredeyse bütün dünya için geçerli bir kavram niteliğine sahip olmaktadır. Burada BM'nin teknik ve idari yardım faaliyetleri aracılığıyla gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminin örgütlenmesinde çeşitli faaliyetler yürütmüş olması etkili olan faktörlerdendir. Ancak zamanla yaşanan gelişmeler, kavramın anlamını ve kullanıldığı coğrafyayı farklılaştırmaktadır. Bu bağlamda kazandığı "yeni" anlamlardan diğeri ise sürdürülebilir kalkınmanın sağlayıcılarından biri olmasıdır. Bu amaçlar için idari kapasite kavramının sık sık "kapasite geliştirme" amacı içine dahil edildiği görülmektedir. Kapasite geliştirme ile kastedilen ise, *"ilgili ülkenin halkı tarafından algılanan çevresel potansiyeller ve sınırlar ile ihtiyaçların anlaşılmasına dayalı olarak, kalkınma seçenekleri arasından politika seçimleri ve uygulama biçimleriyle ilgili önemli soruları değerlendirme ve ele alma becerisidir"* (UN, 1993: 460).

BM'nin idari kapasite konusunda hem ulusal kalkınma hem de sürdürülebilir kalkınma amaçları için oluşturduğu bilgi çerçevesi diğer uluslararası örgütler için de yol göstericidir. Bu bilgi çerçevesinde vurgu yapılan noktalar idari kapasiteyi etkileyen faktörler olarak değerlendirilmektedir. Örneğin personelin niteliği, BM'nin çok önem verdiği konulardan biridir. Daha sonra incelenen uluslararası örgütlerin belgelerinde de personelin niteliğine ve eğitimine verilen önem göze çarpmaktadır. BM özelinde vurgulanması gereken diğer nokta ise hemen her kararında ilgili kararın tavsiye niteliği taşıdığını vurgulamış olmasıdır. Bu durum politika transferi açısından değerlendirildiğinde gönüllü transfer sınıflandırmasına yakın olarak değerlendirilmesini sağlamaktadır.

Tablo 4.2: Dünya Bankası ve IMF'de İdari Kapasite Çerçevesi[329]

U.Ö.	TEMA	İdari Kapasite ile İlgili Kullanılan Kavramlar/Yöntemler	Yer	Vurgu Yapılan İdari Kapasite Boyutu/Boyutları
DÜNYA BANKASI	Topluluk Odaklı Kalkınma ve Yardım Koordinasyonu	Performans Öncülü Etkinlik- Kamu Sektörü Modernizasyonu Kamu Yönetimi Reformu Kamu Mali Yönetimi Devletin "beklenen" yetenekleri=İdari Kapasite	Kırılgan ve Çatışma Sonrası Devletler (1990 sonrası) Az Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler	Kaynak Yönetimi İdari Reforrm Bürokratik Özerklik Devletin Yönetim Biçimi
IMF	Bölgesel Kapasite Geliştirme	Etkinlik Mali Reformlar Teknik Yardım Kapasite Geliştirme	Kırılgan ve Çatışma Sonrası Devletler (1990 sonrası) Az Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler	Kaynak Yönetimi İdari Reforrm Bürokratik Özerklik Devletin Yönetim Biçimi Bürokratik Kapasite

BM'nin uzmanlık kuruluşları olan Dünya Bankası ve IMF ise idari kapasite kavramını daha çok çatışma sonrası ve kırılgan devletler olarak adlandırılan devlet biçimleri için çalışmaktadır. Kırılgan devlet olarak ifade edilen devletler için kavramın aldığı anlam devlet kapasitesi kavramına yaklaşıp, devletin ana görevleri doğrultusunda bir pozisyonda idari kapasiteye sahip olması gerektiği vurgulanmaktadır. Burada dikkat çeken noktalardan biri BM ile ortak bir şekilde IMF'nin de çeşitli enstitü ve bölgesel kurumsal yapılanma vasıtasıyla kırılgan devletlere- özellikle personelin niteliğini artırmak amacıyla- teknik ve idari yardım sağlamasıdır.

Her ne kadar kavramı oluşturan ve geliştiren önemli örgüt BM olsa da kavrama başka bir anlam atfedip, farklı bir coğrafya için tamamen yeni bir anlam kazanmasını sağlayan diğer örgüt AB'dir. Nasıl ki İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde BM'nin içini doldurduğu bir idari kapasite kavramı varsa, SSCB'nin dağılmasıyla bağımsızlık kazanan devletlerin kapitalist dünya ile bütünleşmesi için AB öncülüğünde "yeni" bir idari

[329] İlgili tablo tezin ikinci ve üçüncü bölümlerinde ele alınan çerçevenin ilk bölüm ile ilişkisini vurgulamak için yazar tarafından yapıldı.

kapasite kavramı vardır. Öyle ki AB, kavramı üyelik koşulu olarak aday ülkelere şart koşmuştur. Bağlama bu şekilde bakıldığında kavramın müdahale aracı olması net bir şekilde görülmektedir. Özellikle kamu yönetimi ve idari kapasite konusunda açık ve net kurallara sahip olmayan bir sistemi olan AB'nin, bu kavramı bir kriter olarak aday ülkelere sunması çelişkili bir durumdur.

Tablo 4.3: AB ve OECD'nin İdari Kapasite Çerçevesi[330]

U.Ö.	TEMA	İdari Kapasite ile İlgili Kullanılan Kavramlar/Yöntemler	Yer	Vurgu Yapılan İdari Kapasite Boyutu/Boyutları
AVRUPA BİRLİĞİ	Demokratik Bütünleşme	Kamu Yönetiminin Modernizasyonu Yasal Düzenlemeler Personelin Niteliği ve Eğitimi Kurumsal Yapı Demokrasi Hukukun Üstünlüğü Piyasa Ekonomisi	Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri (1993 sonrası) Türkiye	Bürokratik Özerklik Bürokratik Kapasite İdari Reform Devletin Yönetim Şekli
	Katılım Sürecinin Esası	İyi Yönetişim Performans/Ölçü	Batı Balkanlar Türkiye	Bürokratik Özerklik Bürokratik Kapasite İdari Reform Kaynak Yönetimi Devletin Yönetim Şekli
OECD	Demokratik Bütünleşme	Kamu Yönetimi Reformu Kamu Yönetiminin Modernizasyonu Yasal Düzenlemeler Personelin Niteliği ve Eğitimi Kurumsal Yapı Demokrasi Hukukun Üstünlüğü Piyasa Ekonomisi	Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri (1993 sonrası) Türkiye	Bürokratik Özerklik Bürokratik Kapasite İdari Reform Devletin Yönetim Şekli
	Kamu Yönetimi Reform Sürecinin İzlenmesi	Kamu Yönetimi İlkeleri (2014 Sonrası) Kanıta Dayalı Bilgi Üretme Performans/Ölçü	Batı Balkanlar Türkiye	Kaynak Yönetmi İdari Reform Bürokratik Özerklik Bürokratik Kapasite

[330] İlgili tablo tezin ikinci ve üçüncü bölümlerinde ele alınan çerçevenin ilk bölüm ile ilişkisini vurgulamak için yazar tarafından yapıldı.

Kavramın üyelik sonrasında ve farklı ülkelerin adaylık sürecinde anlamının farklılaşması dikkat çekicidir. Kavram Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık sürecinde *"demokratik bütünleşme sağlayıcı"* anlamıyla kullanılmaktadır. Ancak Batı Balkan ülkelerinin adaylık süreçlerinde ise kavram *"katılım sürecinin esas"*larından biri olarak ifade edilmektedir. Burada dikkat çeken bir diğer nokta ise, AB'nin farklı ülkelerin adaylık süreçlerinde idari kapasite koşulu için beklentilerinin de farklılaşmasıdır. Bu duruma Batı Balkan ülkeleri için komşularla iyi ilişkiler üzerine yapılan vurgu örnek verilebilir.

Bütün bunlardan hareketle yapılacak çıkarım, AB açısından idari kapasite konusunda önemli olan iki unsur personel niteliği ve kurumsal yapının yeterliliği olduğudur. Kamu personelinin niteliğinin yüksek olduğu ülkeler, idari reformu harekete geçirme konusunda daha öndedir. Aynı zamanda yeterli idari ve kurumsal yapılanmaya sahip bir kamu yönetiminin reform uygulaması daha nitelikli bir şekilde gerçekleşebilecektir. Bütün bunları etkileyen diğer önemli etkenler ise mali kaynaklar-özellikle idari kapasitenin güçlendirilmesi için tahsis edilen- ve isteklilik-hem siyasi hem de bürokratik yapıdan gelen destek-tir.

AB, idari reformun içeriği noktasında belirleyici bir yapıya sahip olsa da fikirlerini uygulama noktasında birtakım zorluklarla karşılaşacaktır. Bunlardan ilki, idari reformun esasında egemen devletlerin siyasi bir kararı olması gerçeğidir. İkincisi, ulusal ve yerel şartların bilinmesi ve anlaşılmasıyla idari reformla ilgili olarak uygulamaların planlanıp gerçekleştirilebileceğidir. Son olarak idari reformun uygulayıcıları tarafından ulusal düzeyde desteklenmesi ve sahiplenilmesi gerektiğidir (Fournier, 1998: 125). Her ne kadar AB üye devletleri arasında idari ve siyasi yapılarda -kuvvetler ayrılığı, hükümet yapıları, yargı gibi- birçok farklılık bulunsa da bu sistemler aynı zamanda birçok ortak yöne de sahiptir. Bu nedenle aday ülkelerin idari reform için demokrasi, hukukun üstünlüğü ve

piyasa mekanizması gibi konuları referans noktası olarak benimseyebilecekleri ortak bir kurumsal temele sahiptirler (Fournier, 1998: 125).

"Aday ülkelerin idari kapasitelerini belirlemek için referans alacakları belli bir modellerinin bulunmayışı kadar, üye ülkelerin farklı idari modellerinin aynı kıstaslarla değerlendirilebileceği bir yöntemin de geliştirilememesi, idari kapasite koşulunun yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesini güçleştirmektedir" (Akdoğan, 2008b: 105). Bu güçlük aynı zamanda AB'nin ilgili ülkelere dair yaptığı idari kapasite çıkarımlarındaki farklılaşmadan kaynaklanmaktadır. Bu duruma örnek olarak AB'nin Macaristan gibi görece daha ileride gördüğü bir ülke için yaptığı idari kapasite yorumu genel anlamda daha olumlu[331] iken, Bulgaristan gibi bir örneği daha az gelişmiş ve daha düşük idari kapasiteye sahip olarak değerlendirmektedir.[332] Bu nedenle her ülkenin kendi idari kapasite yaklaşımını geliştirme sorumluluğunu göstermesi gerekmektedir (Metcalfe, 1998: 44).

AB'nin kamu yönetimi yapısına dair yerleşik bir çerçevesinin olmayışı bir gerçektir. Ancak kendini değerler üzerine kurulu bir sistem olarak tanımlayan AB, aynı değerleri kamu yönetimi için de geçerli olarak sunduğu görülmektedir. Burada idari reform ve onu gerçekleştirebilme yeteneği olarak idari kapasite konusunda yapılabilecek çıkarımlardan bir diğeri ise daha önce bahsedilen değerler-demokrasi, hukukun üstünlüğü ve piyasa mekanizması- idari kapasitenin ve idari reformun çerçevesini oluşturmaktadır. Bu durumu AB başlığında ilgili değerlere- genişleme strateji belgelerinde- sıklıkla üyelik koşulları içinde referans verilmesi desteklemektedir.

[331] Örneğin, Macaristan için kısa vadede idari kapasite geliştirme için önceliğin" özellikle veterinerlik ve bitki sağlığı kontrolleri (özellikle dış sınırlardaki tesislerle ilgili olarak), çevre, gümrük politikası, iç mali kontrol ve bölgesel kalkınma alanlarında" olduğu vurgulanmaktadır (Commission of the European Communities, 1998b: 24).

[332] Ancak Bulgaristan için kısa vadeli öncelikler arasında bunların yanında "kamu personeli ve hizmeti kanun taslağının kabul edilmesi ve kamu yönetimi reformunda ilerlemenin yanı sıra, iç mali kontrol kapasitesi, bölgesel ve yapısal politikalar için gerekli yapıların kurulması" gibi alanların da dahil olduğu bir güçlendirme süreci öngörülmekteydi (Commission of the European Communities, 1998b: 6).

AB idari kapasite konusunda geçirdiği süreçte kavrama dair çerçeveyi OECD ile ortak çalıştığı SIGMA programıyla birlikte oluşturmaktadır. Bu nedenle ikinci bölümde son olarak OECD-SIGMA programı bağlamında bir idari kapasite incelemesi yapılmaktadır. Kavrama ilişkin çerçeve öncelikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık süreciyle başlamaktadır. Bu çerçevede öne çıkan noktalar ise BM'nin oluşturduğu çerçeve ile benzeşmektedir. Örneğin personelin niteliği, eğitimi, kurumsal yapılanmanın ve mevzuatın yeterliliği/kalitesi özellikle vurgulanan bileşenlerdir. Aynı şekilde bu bileşenlerin AB adaylıkları süresince bu ülkeler için oluşturulan belgelerde sıklıkla vurgulandığı görülmektedir. Aday ülkeler yasa ve yönetmelik gibi teknik konularda çeşitli prosedürler geliştirmiş olsalar bile kanunların yasal içerikleri ve etkileri gibi konularda hala gelişmeye ihtiyaçları vardır. Bu noktada SIGMA gibi programlar aday ülkelerdeki politika uygulayıcı ve yapıcıların diğer aday ülkeler ve üye ülkelerdeki meslektaşlarıyla bir araya getirerek deneyim ve bilgi paylaşımına yardımcı olacaktır. Ayrıca Orta ve Doğu Avrupa'da kamu yönetiminde gelişmeler hakkında bilgi ve tecrübe paylaşımı için akademisyenleri ve kamu personelini bir araya getiren Enstitüler Ağı ve Kamu Yönetimi Okulu (NISPAcee)[333] gibi kurumlar bu süreçte etkili olmaktadır (Fournier, 1998: 130).

Fournier'e göre, modern demokratik ülkelerin kamu yönetimi ilke ve uygulamalarında ortak bir hedef anlayışına ulaşılmasıyla ilerleme gerçekleşebilir. Bu nedenle aday ülkelerin mevcut üyelerin güvenilirlik standartlarına ulaştırılması birliğin işleyişi açısından önemlidir. Bu noktada aday ülkelerin kendilerinden istenenlerin net olması gerektiği vurgulanmaktadır. Sürekli değişim halinde olan bir yönetim sistemi söz konusu olduğu için, her aday ülke kendi yolunu çizmeli ve hızla değişen performans

[333] 1994 yılında kurulmuş olan bu yapının amacı, siyasi ve ekonomik bir geçiş süreci deneyimleyen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bu süreçte kamu yönetiminin değişen ve artan rolüne yanıt vermek olarak belirtilmektedir. Kurumun misyonu, ilgili ülkelerde demokratik ve etkili bir yönetişimi ve kamu yönetiminin modernizasyonunu teşvik etmek ve güçlendirmektir (https://www.nispa.org/page.php?sid=1941 adresinden 26.02.2023 tarihinde erişim sağlandı).

standartları hedefini takip etmelidir (Fournier, 1998: 135). Ancak bu noktada çeşitli riskler söz konusudur. Örneğin bazı AB üye devletleri kamu yönetimini taşeronlaştırma veya kamu yönetiminin geleneksel çalışma kurallarına esneklik getiren piyasa tipi mekanizmaları benimseme denemeleri yapmaktadır. Bu tür denemeler hali hazırda sağlam bir idari yapısı olan ülkeler için verimli olabilecekken, çoğu yapının yeni kurulduğu ülkelerde olumsuz sonuçlar üretebilir (Fournier, 1998: 129).

Kavramın sürecini incelerken ne olduğu, nasıl ortaya çıktığı ve kim tarafından nasıl kullanıldığı sorularına cevaplar ilk iki bölümde verilmektedir. Üçüncü bölümde ise kavramın neresi veya kim için kullanıldığı sorusu Türkiye örneği üzerinden cevaplanmaktadır. Türkiye'nin örnek olarak seçilmesinde uluslararası örgütlerin- özellikle AB üyelik sürecinin- etkisi önemlidir. Bu nedenle ilk olarak Türkiye'nin kavramla nasıl tanıştığı, onu benimseyip benimsemediği araştırılmaktadır. Ardından kavramın anlam değişimi, kullanılışı Türkiye'nin ürettiği belgeler ve raporlar üzerinden incelenmektedir. Burada özellikle ana odak uzun bir süreci kapsaması açısından AB üyelik sürecidir. Kavramın anlam değişiminin ülkede yaşananların bağlamından uzak olmaması durumu öncelikle birincil kaynaklar olan kalkınma planları, özel ihtisas komisyon raporları, ilerleme raporları ve ulusal programlar gibi politika belgeleri üzerinden incelenmektedir. Türkiye ve AB arasındaki ilişkiler 2016 yılı itibariyle üyelik bağlamında askıdadır. Özellikle 2016 ve sonrası süreçte oluşturulan belgelerde bu durum sıklıkla vurgulanmaktadır. Türkiye'de 2017 yılında yapılan referandumla birlikte hükümet sistemi değişmiştir. 2016 sonrası süreç ve hükümet sistemi değişiminin etkisiyle politika belgelerinde vurgu AB üyelik sürecinden ziyade, "yeşil büyüme", "sürdürülebilir kalkınma" gibi kavramlara yapılmaktadır. Bu nedenle süreç bu vurgunun ve bu bağlamda idari kapasite kavramına ilişkin yaşanan değişim üzerinden ele alınmaktadır.

Yapılan araştırma doğrultusunda Türkiye'nin "idari kapasite" kavramını AB üyelik süreci için koşul olmasından önce benimsediği söylenemez. Adaylığın resmi olarak açıklanmasından önceki sürece bakıldığında, özellikle 1970 sonrası süreçte kavramın "İdareyi geliştirme, idari iyileştirme" gibi anlamıyla idari reforma yakın olacak şekilde kullanıldığı görülmektedir. Öyle ki bu dönemde *"kamu yönetimini geliştirme"* göreviyle Başbakanlık düzeyinde "İdareyi Geliştirme" isimli bir daire başkanlığı kurulmuştur. Ayrıca bu dönemde çıkarılan idari işleri basitleştirme/ kırtasiyeciliği azaltma gibi yönetmelikler bu durumun bir başka göstergesidir. Bu dönemle ilgili olarak dikkat çeken bir diğer nokta ise daha sonra kapatılacak olan TODAİE'nin bu dönemin politika uygulama aşamasında önemli bir pozisyonda yer alışıdır.[334]

Kavramın AB üyeliği için koşul olması durumu özellikle 2000'li yıllar sonrasında yapılan uygulama ve söylemsel değişimlerle belirginleşmektedir. AB, kavrama ilişkin bir çerçeve oluşturmamış olsa da genel olarak ilerleme raporları ve genişleme strateji belgelerinde mevzuat uyumu, personel niteliği ve eğitimi ve yeni kurumsal yapılanma üzerinde durmaktadır. Ayrıca özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık sürecinin etkisiyle idari kapasitenin önemli bir göstergesi olan bürokratik özerklik kavramı ilgili belgelerde sıklıkla kullanılmaktadır. Bu durum ilgili aday ülkelerin bürokratik yapılarındaki siyasi baskı unsurunu vurgulamaktadır. Ancak Türkiye için bürokratik özerklik adaylığın ilk yıllarında-1998 sonrası süreçte- daha çok kamu personelinin yolsuzluk yapması ve rüşvet alması gibi suçlar açısından vurgulanmaktadır. Bu durumun sebebi bürokrasi üzerindeki siyasi baskı ile değil, kamu kaynaklarının, bütçenin ve personel maaşlarının yetersiz oluşu ile açıklanmaktadır (European Commission, 1998: 11). Türkiye'nin hazırladığı belgelerde idari kapasitenin daha çok kaynak yönetimi boyutuna vurgu yapılmaktadır.

[334] Bahsi geçen yönetmeliğin yürütülmesinden sorumlu kurum olarak TODAİE ifade edilmektedir.

Kavramın yeni kurumsal yapılanma boyutuna bakıldığında ise Türkiye'nin bu süreci politika belgelerinde katılımcı bir şekilde gerçekleştirdiği görülmektedir. Ancak AB üyelik sürecine ilişkin politikanın değişimi ilgili kurumsal yapılanmanın da değişmesine veya ortadan kalkmasına sebep olmaktadır. Ayrıca mevzuat uyumu açısından bakıldığında -AB'nin idari kapasite koşulunu yerine getirmek ve müktesebatı uygulayabilme yeteneği konusunda- Türkiye hiç de azımsanmayacak bir çaba göstermektedir. Ancak AB'ye üyeliği bir bahane olarak kullanıp neoliberal politikaların kamu yönetimi içine yerleşmesi ülkenin iç dinamiğinin de göz ardı edilmemesi gerektiğinin göstergesidir. Tezde bu durum özellikle kamu yönetimi reformunun 2000 sonrası sürecinde görülmektedir.

Bir kavramın her ortamda aynı anlamı taşımadığı bir gerçektir. Sikkink *"belirli oyuncuların tercüman olarak daha ayrıcalıklı bir rol oynadığı yorumlama süreci sonucunda anlamın belirlendiğini"* (Sikkink, 1991: 254) ifade etmektedir. İdari kapasiteyi bir fikir olarak düşündüğümüzde Türkiye'de kavramın anlamını yorumlayan/tercüme eden kurum ve kişiler zamanla farklılaşmaktadır. Bu farklılaşma öncelikle yerleşik ve önemli bürokratik geleneğe sahip olan kurumların- DPT, Devlet Personel Başkanlığı gibi- çözülmesi sonucunda gerçekleşmektedir. 2018 yılında yaşanan hükümet sistemi değişikliği ile daha belirgin hale gelen bürokratik yapıların ve kişilerin siyasallaşması bu çözülmede en önemli etkendir.

İdari kapasite kavramı uluslararası örgütler aracılığıyla gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler için kullanılacak müdahale araçlarından biridir. Ancak bu aracın ülke içinde anlaşılması ve uygulanması ise ironik bir şekilde o ülkenin idari kapasitesine bağlıdır. İdari kapasite kavramına dair farklı bir bakış açısı getirmeye çalışan bu tez kavramın öneminin ve etkisinin tespit edilmesi açısından önemlidir. Daha sonraki çalışmalara bu bağlamda yeni bir bakış açısı sunmaktadır. Kavramın farklı coğrafyalar ve

farklı zamanlar için nasıl bir anlam kazanabileceği sorusu her zaman önemini koruyacaktır. Bu çalışma ise bu sorunun cevaplanmasında başvuru kaynaklarından biri olmayı amaçlamaktadır.

KAYNAKÇA

Acemoglu, D. (2008), "Interactions between Governance and Growth: What World Bank Economists Need to Know" in: Governance, Growth, and Development Decision-Making, World Bank, Washington.

Adams, W. M. (2001) .*Green Development: Environment and Sustainability in the Third World*, 2nd edition. Routledge: London.

Addison, H. J. (2009). Is Administrative Capacity a Useful Concept ? Review of the Application , Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature. LSE Working Paper.

Akçay, M. (2020). *The Bureaucratic Policy Capacity of the Turkish Ministry of the Interior (2002-2016)*. Türk İdari Araştırmalar Vakfı. Ankara.

Akdoğan, A. A. (2008a). *Türk kamu yönetimi ve Avrupa Birliği: karşılaştırmalı eleştirel bir inceleme*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. Ankara.

Akdoğan, A. (2008b). Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Eski Sovyet Ülkelerinde Gerçekleştirilen İdari Reformların Nedenleri ve Sonuçları. *Memleket Siyaset Yönetim*, *3*(7), 86-111.

Aksoy, Ş. (1995). Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi. *Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri*, *2*, 159-173.

Ali, S. (2006). Why does policy fail? Understanding the problems of policy implementation in Pakistan-a neuro-cognitive perspective. *International Studies in Educational Administration*, *34*(1).

Allison, G. T. (1980). *Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?* (pp. 283-298). Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Almond, G. A., & Coleman, J. S. (1960). A functional approach to Comparative Politics: The Politics of the Developing Areas.

Almond, G. A.(1963). "Political Systems and Political Change," The American Behavioral Scientist, Vol. VI .

Almond, G. A. (1965). A developmental approach to political systems. *World Politics*, *17*(2), 183-214.

Almond, G. A., Flanagan, S. & Mundt, R. (Eds.) (1973) Crisis, choice and change: historical studies of political development., Boston, Little Brown.

Annan, K. (2002), "Problems without Passports," Foreign Policy 132 (September– October 2002): 30–31.

Annan, K. (25.07.2003), Secretary-General Launches Commission on Private Sector and Development at Headquarters Press Briefing.

Avaner, T. ve R., Fedai (2019), "Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine", Amme İdaresi Dergisi, 52 (2): 149-172.

Back, H., & Hadenius, A. (2008). Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. Governance, 21(1), 1-24.

Bankoğlu, H. D. (2019). Türkiye'deki Kalkınma Odaklı Bölge Anlayışının Değişimi ve Örgütlenmesi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Baran, P.A.(1957). *The Political Economy of Growth* , New York: Monthly Review Press.

Bealey, F. (1996). Democratic elitism and the autonomy of elites. *International Political Science Review*, *17*(3), 319-331.

Bealey, F., & Johnson, A. G. (1999). The Blackwell dictionary of political science: User. *Malden: Blackwell*.

Bennett, A.L. & J.K., Oliver. (2015). Uluslararası örgütler (N. Uslu, Çev.).Bigbang Yayınları, Ankara.

Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. (2013). State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. The Latin American Studies Association Conference. Washington D.C.

Beyer, J. M., Stevens, J.M. & Trice, H.M. (1983). "The Implementing Organization: Exploring the Black Box in Public Policy Research." In Organization Theory and Public Policy, edited by Richard H. Hall and Robert E. Quinn. Beverly Hills: Sage.

Bhagwati, J. (2007) *In Defense of Globalization.* (Second Edition), Oxford University Press.

Bhatta, G. (2015). *International dictionary of public management and governance*. Routledge.

Bobbio, N. (1989). *Democracy and dictatorship: The nature and limits of state power*. U of Minnesota Press.

Bomberg, E. & J. Peterson, (2000). "Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?," Queen's Papers on Europeanisation p0002, Queens University Belfast.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, *9*(2), 27-40.

Bölgesel Çevre Merkezi (REC)Türkiye, (2013), Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınma için Eğitim | Mevcut Durum Raporu 2012, Ankara.

Brynard, P. A. (2007). The policy gap in South Africa. *Journal of Public Administration*, *42*(3), 357-365.

Bulmer, S., Dolowitz, D., Humphreys, P., & Padgett, S. (2007). *Policy transfer in European Union governance: regulating the utilities*. Routledge.

Caiden, G. E. (1973). Development, administrative capacity and administrative reform. *International Review of Administrative Sciences*, *39*(4), 327-344.

Campbell, J. L. (1996). An institutional analysis of fiscal reform in postcommunist Europe. *Theory and Society*, 45-84.

Candan, G. & Yorulmaz, F. (2009). Fransızca Türkçe Sözlük, Parıltı Yayıncılık.

Carpenter, D. P. (2001). The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928. Princeton: N.J.: Princeton University.

Castells, M. (2005). Global governance and global politics. *PS: Political science & politics*, *38*(1), 9-16.

Charnes,A., Cooper, W.W.,& Rhodes,E.(1978).Measuring the efficiency of decision making units,European Journal of Operational Research,Cilt 2, Sayı 6,429-444,

Charnes, A., Cooper, W. W., & Rhodes, E. (1981). Evaluating Program and Managerial Efficiency: An Application of Data Envelopment Analysis to Program Follow Through. Management Science, 27(6), 668–697.

Cingolani L & Thomsson K.M. & Crombrugghe D.P.I. de, (2013)."Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals,"MERIT Working Papers 2013-052, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).

Coggburn, J. D., & Schneider, S. K. (2003). The quality of management and government performance: An empirical analysis of the American states. *Public Administration Review*, *63*(2), 206-213.

Collier, D., & J.E. Mahon, (1993). Conceptual "stretching" revisited: Adapting categories in comparative analysis. *American Political Science Review*, *87*(4), 845-855.

Commission of the European Communities, (1989), Introduction Commission Opinion on Turkey's Request for Accession to the Community, Brussels.

Commission of the European Communities, (23.02.1994), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies, Brussels.

Commission of the European Communities, (1995a), Third and Fourth Annual Reports from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of

Community Assistance to the Countries of East and Central Europe (PHARE) in 1992 and 1993, Brussels.

Commission of the European Communities, (1995b), Communication from the Commission Concerning a Community Action Programme on Health Monitoring in the Context of the Framework for Action in the Field of Public Health, Brussels.

Commission of the European Communities, (1998a), Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession, Brussels.

Commission of the European Communities, (1998b), Proposals for Council Decisions on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partenerships, Brussels.

Commıssıon of the European Communities, (2001), Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, Brussels.

Commıssıon of the European Communities, (2003) Continuing Enlargement Strategy Paper and Report for the European Commission on the Progress towards accession by Bulgaria, Romania and Turkey, Brussels.

Commıssıon of the European Communities, (2005). 2005 Enlargement Strategy Paper, Brussels.

Commıssıon of the European Communities, (2006). Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007 Including Annexed Special Report on the EU's Capacity to Integrate New Members, Brussels.

Commıssıon of the European Communities, (2007). Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008, Brussels.

Commıssıon of the European Communities, (2008). Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009, Brussels.

Commıssıon of the European Communities, (2009). Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010, Brussels.

Commission on Global Governance, (1995) *Our Global Neighbourhood: Report of the Commission on Global Governance,* Oxford: Oxford University Press.

Committee of the Regions, (2003). Opinion of the Committee of the Regions on: — the document 'Towards the enlarged Union — Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries', and — the 'Report from the Commission to the Council: Explaining Europe's Enlargement', Brussels.

Common, R. (1998). The new public management and policy transfer: the role of the international organizations(59-75). İçinde Martin Minogue & Charles Polidano & David Hulme (ed.), 1998 Beyond the New Public Management, Edward Elgar Publishing, number 1580.

Council of the European Union, (1998), Council Regulation on Assistance to the Applicant States in the Framework of the Pre-accession Strategy, and in Particular on the Establishment of Accession Partnerships.

Council of the European Union (2001). Council Decision of 8 March 2001 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey (2001/235/EC).

Council of the European Union, (2003). Council Decision of 19 May 2003 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey (2003/398/EC)

Council of the European Union, (2006). Council Decision of 23 January 2006 on the Principles, Priorities and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey.

Council of the European Union, (2008). Council Decision of 18 February 2008 on the Principles, Priorities and Conditions Contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC (2008/157/EC)

Cramer, D., & Howitt,D., (2011), The SAGE Dictionary of Statistics a practical resource for students in the social sciences, SAGE, 2.Baskı. Trowbridge, Wiltshire.

Croissant, A., & Hellmann, O. (2018). Introduction: State capacity and elections in the study of authoritarian regimes. *International Political Science Review*, *39*(1), 3-16.

Çolak, E. (2019). İdari kapasite: teorik ve güncel tartışmalar. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi. Ankara.

deLeon, P. 1999. The missing link revisited: contemporary implementation research. Policy Studies Review, 6.

Dimitrov, V., K. H. Goetz, and H. Wollmann. 2006. Governing after Communism: Institutions and Policymaking. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

Dimitrova, A. (2002). Enlargement, institution-building and the EU's administrative capacity requirement. *West European Politics*, *25*(4), 171-190.

Dinçer, Ö., & Yılmaz, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1. *T.C. Başbakanlık*. Ankara.

Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, *44*(2), 343-357.

Dolowitz, D. & D. Marsh (1998), "Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis", M. Minogue, C. Polidano ve D. Hulme (ed.), İçinde: Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance, Cheltenham: Edward Elgar, 38-58.

Donahue, A. K., Selden, S. C., & Ingraham, P. W. (2000). Measuring government management capacity: A comparative analysis of city human resources management systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *10*(2), 381-412.

Dye, T. R. (1987). *Understanding public policy*. Pearson.

Dyson, K. (2010). *The state tradition in Western Europe*. Ecpr Press.

Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, *9*(3), 383-400.

ECOSOC, (1948), Economic and Social Council resolution, "International facilities for the promotion of training in public administration", *Official Records of the Economic and Social Council, Sixth Session*, E/RES/132(VI).

ECOSOC, (1968), Question of Convening an International Conference on the Problems of Human Environment, E/RES/1346(XLV).

ECOSOC, (2001), Economic and Social Council resolution, Group of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance, *Official Records of the Economic and Social Council*.

Eisenstadt, S. N. (1959). Primitive political systems: a preliminary comparative analysis. *American Anthropologist*, *61*(2), 200-220.

Eisenstadt, S. N. (1963). *The political systems of empires.* London [New York] : Free Press of Glencoe.

El-Taliawi, O. G., & Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: An agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, *2*(3), 243-257.

Emre, C. (2003). Yönetim bilimi yazıları. *İmaj Yayıncılık, Ankara*.

Emrouznejad, A., & Cabanda, E. (2010). An aggregate measure of financial ratios using a multiplicative DEA model. *International Journal of Financial Services Management*, *4*(2), 114-126.

European Commission, (1995), Phare 1994 Annual Report, Brussels.

European Commission, (1998), Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession, Brussels.

European Commission, (1999a), Czech Republic: 1999 Accession Partnership**,** Brussels.

European Commission, (1999b). Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession, Brussels.

European Commission, (2000). Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession, Brussels.

European Commission, (2010). Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011, Brussels.

European Commission, (2011). Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. Brussels.

European Commission, (2012). Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Brussels.

European Commission, (2013). Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, Brussels.

European Commission, (2014). Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels.

European Commission, (2015). Enlargement Strategy, Brussels.

European Commission, (2016). Communication on EU Enlargement Policy, Brussels.

European Commission, (2018). Communication on EU Enlargement Policy, Strasbourg.

European Commission, (2019). Communication on EU Enlargement Policy, Brussels.

European Commission, (2020). Communication on EU Enlargement Policy, Brussels.

European Commission, (2021). Communication on EU Enlargement Policy, Strasbourg.

European Commission, (2022). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Communication on EU Enlargement Policy, Brussels.

European Council, (1993), Conclusions of the Presidency, Copenhagen.

European Council, (1994), Presidency Conclusions, Essen.

European Council, (1995), Presidency Conclusions, Madrid.

European Council, (1997), Presidency Conclusions, Luxembourg.

European Council, (1999), Presidency Conclusions, Helsinki.

European Council, (2000), Presidency Conclusions, Santa Maria da Feira.

European Court of Auditors, (1997), Concerning the Decentralized System for the Implementation of the PHARE Programme (period 1990-1995), Brussels.

Evans, P. B. (1995). Embedded Autonomy. Princeton University Press.

Farazmand, A. (2009). Building administrative capacity for the age of rapid globalization: A modest prescription for the twenty-first century. *Public Administration Review*, *69*(6), 1007-1020.

Fournier, J., (1998), Governance and European Integration — Reliable Public Administration (119-135) içinde 1998 OECD (1998), "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", *SIGMA Papers*, No. 23, OECD Publishing, Paris.

Fox, C. J., & Miller, H. T. (2007). Postmodern public administration. M.E. Sharpe, Inc.

Frank, L. (1987) 'The development game', Granta 22: 231–43.

Fukuyama, F. (2004). State Building: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca.New York: Cornell University Press.

Fukuyama, F. (2013), Commentary. Governance, 26: 347-368.

Gallie, W. B. (1955). Essentially contested concepts. In *Proceedings of the Aristotelian society* (Vol. 56, pp. 167-198). Aristotelian Society, Wiley.

Gasper, D. (2011). Goulet, Denis. In: Chatterjee, D.K. (eds) Encyclopedia of Global Justice. Springer 457-459.

Gaus, J. M. (1950). Trends in the Theory of Public Administration. Public Administration Review, 10(3), 161-168.

Geddes, B. (1996). Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press.

General Assembly, (1953), "Technical assistance in public administration", *Official Records of the General Assembly, Eighth Session*, A/RES/723.

General Assembly, (1968), Problems of the Human Environment, A/RES/2398(XXIII).

General Assembly, (1997), Programme for the Further Implementation of Agenda 21, Resolution Adopted by the General Assembly, A/RES/S-19/2 19.

General Assembly, (2000a), We the Peoples: The Role of the United Nations in the twenty-first century, Report of the Secretary-General, A/54/2000.

General Assembly, (2000b), United Nations Millennium Declaration, A/RES/55/2.

General Assembly, (2005a), 2005 World Summit Outcome, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/60/1.

General Assembly, (2005b), In larger freedom: towards development, security and human rights for all Report of the Secretary-General, A/59/2005.

General Assembly, (2012), The Future We Want, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/66/288.

Goertz, G. (2006). *Social science concepts: A user's guide*. Princeton University Press.

Gökçe, G. (2006). Devleti Yeniden Keşfetmek: Devlet Gücünün Göstergesi Olarak İdari Kapasite. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *8*(3), 203-230.

Gönlübol, M. (1968), Milletlerarası Siyasi Teşkilatlanma, İkinci Baskı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 236, Sevinç Matbaası, Ankara.

Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. *Classics of organization theory*, *3*(1937), 87-95.

Güler, B. A. (1994). Nesnesini arayan disiplin: kamu yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, *27*(4), 3-19.

Güler, B. A. (2016). *Yeni sağ ve devletin değişimi: yapısal uyarlama politikaları, 1980-1995*. İmge Kitabevi.

Handl, G. (2012), Declaration of The United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972 and the Rio Declaratıon on Envıronment and Development, 1992, United Nations Audiovisual Library of International Law.

Hansen, S. B. (1983). "Public Policy Analysis: Some Recent Developments and Current Problems." içinde A. W. Finifter ed. Political Science: The State of the Discipline, Washington, D.C.: American Political Science Association.

Hanson, J. K., & Sigman, R. (2021). Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, *83*(4), 1495-1510.

Hargrove, E. C. (1975).*The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington, D.C.: Urban Institute.

Heclo, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Hegel, G. W. F., (2015), Karakaya, C.(çev.). *Hukuk felsefesinin prensipleri*. Sümer Yayıncılık, İstanbul.

Helgesen, G., & Xing, L. (1996). Democracy or" Mınzhu": the challenge of western versus east asıan notıons of good government. *Asian Perspective*, 95-124.

Heper, M. (1985). The state and public bureaucracies: A comparative and historical perspective. *Comparative Studies in Society and History*, *27*(1), 86-110.

Heper, M. (2006). Tükiyede Devlet Geleneği. Ankara: Doğu Batı Yayınları.

Henry, N.L. (1990). Root and Branch: Public Administration's Travail Toward the Future (3-26), içinde N. B. Lynn ve A. Wildavsky eds. Public administration : the state of the discipline. Edward Artinian Production.

Hesse, J.,(1998) Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe. (168-179), içinde OECD (1998), "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", *SIGMA Papers*, No. 23, OECD Publishing, Paris.

Heywood, A. (2013). *Politics*. (4th Edition), Palgrave Macmillan.

Heywood, A. (2019). Siyasal İdeolojiler, L. Köker (çev). (12.Baskı). İstanbul.

Hirschman, A.O. (1958). The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press.

Holsti, K. J.,(2004). *Taming the sovereigns: Institutional change in international politics* (No. 94). Cambridge University Press.

Honadle, B. W. (1981). A capacity-building framework: A search for concept and purpose. *Public administration review*, *41*(5), 575-580.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, *69*(1), 3-19.

Howlett, M. (2000). Managing the "Hollow State": Procedural Policy Instruments and Modern Governance. Canadian Public Administration, 43(4), 412-31.

IMF, (2002), Guidelines on Conditionality Prepared by the Legal and Policy Development and Review Departments (In consultation with other departments),September 25, 2002.

IMF, (2006) "Statement of the IMF Staff Principles Underlying the Guidelines on Conditionality Revised" January 9, 2006 .https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/010906.pdf adresinden 18.02.2023 tarihinde erişim sağlandı.

IMF, (2012), Republic of Tajikistan: Poverty Reduction Strategy Paper—Progress Report, IMF Country Report No. 12/33, International Monetary Fund Washington, D.C.

Ingraham, P. W., & Kneedler, A. E. (2000). "Dissecting the Black Box: Toward a Model and Measures of Government Management Performance." içinde Jeffery L. B., L. J. O'Toole, ve H. Raincy, eds. Advancing Public Management: New Developments in Theory. Methods, and Practice. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

International Finance Corporation; Multilateral Investment Guarantee Agency; World Bank. (2010). Institutions for Regulatory Governance. Washington, DC.

Jayasuriya, K. (2001) 'Globalization and the Changing Architecture of the State: The Regulatory State and the Politics of Negative Coordination', Journal of European Public Policy, vol. 8, no. 1, pp. 102–23.

Joaquin, M. E., & Greitens, T. J. (2021). American Administrative Capacity. *Springer Books*.

Kaboolian, L. (1998). The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate. *Public Administration Review*, *58*(3), 189-193.

Kamensky, J. M. (1996). Role of the" reinventing government" movement in federal management reform. *Public administration review*, 247-255.

Karaer, İ., R. Erişti, A. Ceylan, M.Şener, M. Torunlar, D. Ersoy, M. Koçyiğit, F.Sabah, & A. Türkan (2014), Dünden Bugüne Başbakanlık (1920-2014). 2. Baskı, T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü.

Karns, M. P., K.A., Mingst, & K. W., Stiles, (2015). *International organizations*. Rienner.

Kettl, D. F. (1993) "Public Administration: The State of the Field." (407- 28) içinde A. W. Finifter, ed. Political Science: The State of the Field. Washington, D.C.: American Political Science Association.

Klitgaard, R. (1991). *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California.

Kurşunlu, E. (2004). *Avrupa Birliği müktesebatının uygulanması çerçevesinde idari kapasite: uzmanlık tezi*. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği.

Kurtz, M. J., & Schrank, A. (2012). Capturing state strength: experimental and econometric approaches. *Revista de Ciencia Política*, *32*(3).

Lafferty, W. M., & O., Langhelle. (1999). Sustainable development as concept and norm.içinde Ed: Lafferty, W.M. & O., Langhelle. *Towards Sustainable Development: On the Goals of Development—and the Conditions of Sustainability*, (1-29).

Lahav, G. & Guiraudon, V. (2006). Actors and venues in immigration control: closing the gap between political demands and policy outcomes. *West European Politics*, 29(2).

Levin, L. & Ferman, B. (1986). The political hand: policy implementation and youth employment programs. *Journal of Policy Analysis and Management*, 5(2).

Levitsky, S., & Murillo, V., (2009). "Variations in Institutional Strength." *Annual Review of Political Science* 12: 115–133.

Lipset, S.M. (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," American Political Science Review, No. 1 (March) 69-105.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Mair, P. (2019). Kavramlar ve Kavram Oluşturma (217-241). İçinde Porta, D. D., & Keating, M. (ed). Sosyal Bilimlerde Yaklaşımlar ve Metodolojiler-Çoğulcu Bir Perspektif. *Küre Yayınları*.

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, *25*(2), 185-213.

Mann, M. (1993). The Sources of Social Power, Volume II: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914. New York: Cambridge University Press.

Mann, M. (2008). Infrastructural power revisited. *Studies in comparative international development*, *43*(3), 355-365.

Mathiason, J. (2007) *Invisible Governance: International Secretariats in Global Pol- itics.* Bloomfield, CT: Kumarian.

Matland, R.E. 1995. Synthesising the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. Journal of Public Administration Research and Theory, 5(2).

Matthews, F. (2012). Governance and State Capacity. D. Levi-Faur (Dü.) içinde, Oxford Handbook of Governance (s. 281–93). Oxford: Oxford University Press.

May, P. J. (2003). "Policy Design and Implementation." In Handbook of Public Administration, ed. B. G. Peters and J. Pierre. London: Sage Publications.

Mazmanian, D.A. & Sabatier, P.A. 1980. A multivariate model of public policy-making. American Journal of Political Science, 24(3).

McCourt, W. (2003). Political commitment to reform: civil service reform in Swaziland. *World Development*, 31(6).

McCurdy, H.E. (1997). Foreword. İçinde Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. Eds. (1997). *Classics of public administration*. Fort Worth : Harcourt Brace College Publishers.

McGrew, A. (2020). “Globalization and global politics”, içinde Baylis, J. & Smith, S.& Owens, P. (2020), The Globalization of World Politics an Introduction to International Relations (Eighth edition). Oxford University Press.

Meier, K. J. (1994). *The Politics of Sin: Drugs, Alcohol, and Public Policy*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.

Member States, (2003). Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Official Journal of the European Union, 23.09.2003.

Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2016). Qualitative research: A guide to design and implementation (4th ed.). Jossey Bass.

Metcalfe, L. (1996), National Preparation for International Policy Making Capacities for Managing National Policy Coordination in the Context of European Integration(29-55), içinde OECD (1996), "Internationalism of Policy-making", *SIGMA Papers*, No. 6, OECD Publishing, Paris.

Metcalfe, L.(1998), Meeting the Challenges of Accession (41-63), içinde OECD (1998), "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", *SIGMA Papers*, No. 23, OECD Publishing, Paris.

Meyer-Sahling, J. (2012), "Civil Service Professionalisation in the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 48, OECD Publishing, Paris.

Migdal, J. S. (1988). Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton University Press.

Milio, S. (2007). Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from structural funds implementation in southern Italy. *Regional studies*, *41*(4), 429-442.

Moran, M. (2001). 'The Rise of the Regulatory State in Britain, Parliamentary Affairs, vol. 54, pp. 19–34.

Morgan, H. (2022). Conducting a Qualitative Document Analysis. The Qualitative Report, 27(1), 64-77.

OECD, (1995a), "Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries", *SIGMA Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris.

OECD, (1995b), "Constitutions of Central and Eastern European Countries and the Baltic States", *SIGMA Papers*, No. 2, OECD Publishing, Paris.

OECD, (1996a), "Training Civil Servants for Internationalisation", *SIGMA Papers*, No. 3, OECD Publishing, Paris.

OECD, (1996b), "Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices", *SIGMA Papers*, No. 4, OECD Publishing, Paris.

OECD, (1996c), "Civil Service Legislation Contents Checklist", *SIGMA Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris.

OECD, (1996d), "The Audit of Secret and Politically Sensitive Subjects: Comparative Audit Practices", *SIGMA Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris.

OECD, (1997), "Country Pofiles of Civil Service Training Systems", *SIGMA Papers*, No. 12, OECD Publishing, Paris.

OECD, (1998a), "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", *SIGMA Papers*, No. 23, OECD Publishing, Paris.

OECD, (1998b), "Sustainable Institutions for European Union Membership", *SIGMA Papers*, No. 26, OECD Publishing, Paris.

OECD, (1999), "European Principles for Public Administration", *SIGMA Papers*, No. 27, OECD Publishing, Paris.

OECD, (2001), "Improving Policy Instruments through Impact Assessment", *SIGMA Papers*, No. 31, OECD Publishing, Paris.

OECD, (2007a), "Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations for Countries of the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 37, OECD Publishing, Paris.

OECD, (2007b), "Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union", *SIGMA Papers*, No. 40, OECD Publishing, Paris.

OECD, (2010), Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin İdari Kapasitesi, SIGMA Akran Değerlendirmesi Raporu.

OECD, (2012), Turkey Assesment Report 2012, *SIGMA Country Assesment Reports*, No: 2012/01, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013), Turkey Assessment Report 2013, *SIGMA Country Assessment Reports*, No. 2013/02, OECD Publishing, Paris.

OECD, (2014a), The Principles of Public Administration, Paris.

OECD (2014b), Turkey assessment report 2014, *SIGMA Country Assessment Reports*, No. 2014/02, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015), Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration Turkey 2015, OECD Publishing, Paris.

OECD (2016), Monitoring Report: The Principles of Public Administration: Turkey 2016, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017), Monitoring Report: The Principles of Public Administration: Turkey 2017, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019), Monitoring Report: The Principles of Public Administration: Turkey 2019, OECD Publishing, Paris.

Official Journal of the European Communities, (7. 5. 1994). Opinion on the European Union's relations with Latin America, C 127/05.

Official Journal of the European Communities, (2. 7. 1994). Commission Report on the Implementation of Macro-Financial Assistance to Third Countries Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, C 182/01.

Official Journal of the European Union, (9.5.2008). Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, C 115/47.

Onimode, B. (1989). The IMF, the World Bank and the African Debt: The Economic Impact. Zed Books.

Orhan, G. (2007). Institutions and ideas in the institutionalisation of Turkish environmental policy. *Critical Policy Analysis*, *1*(1), 42-61.

Ömürgönülşen, U., & Öktem, M. K., (2004). Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Yönetsel Uyumu: Yönetsel Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları. İçinde *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (33-65), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Övgün, B. (2010). *Devlet ve Planlama*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Övgün, B. (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?. *Mülkiye Dergisi*, *40*(3), 159-180.

Özbudun, E. (1996), Ottoman Legacy and Middle East State Tradition, L. Carl Brown*(Ed).Imperial Legacy: The Ottoman Imprint on the Balkans and the Middle East* , New York:Colombia University Press.

Özmakas, U. (2009). Charles Sanders Peirce'in Gösterge Kavramı. *Uşak Üniversitesi sosyal bilimler dergisi*, *2*(1), 32-45.

Painter, M. (2002) 'Making Sense of Good Governance', Public Administration and Policy, vol. 11, no. 2, pp. 77–100.

Painter, M., & Pierre, J. (Eds.). (2005). *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*. Springer.

Parsons, T. & Shils, E.A. (1951). Toward a General Theory of Action. Cambridge: Harvard University Press.

Parsons, T. (1964). "Evolutionary Universals in Society," American Sociological Review, Vol.23.

Perry, J.L. & Kraemer, K.E.(1983). (eds), *Public Management: Public and Private Perspectives*. Palo Alto, Calif.: Mayfield.

Peters, G. B., & Pierre, J. (2006). Governance, Government and the State. C. Hay, M. Lister, & D. Marsh (Dü) içinde, The State: Theories and Issues (Basingstoke: (s. 209–22). Palgrave Macmillan.

Peters, B. G. (1996). The Policy Capacity of Government (Ottawa: Canadian Centre for Management Development).

Peters, B.G. (2012). Governance as Political Theory, içinde Yu, J., & Guo, S. (Eds.). (2012). *Civil society and governance in China*. Springer.

Peirce, C. (1982). Writings of Charles S. Pierce. Vol:1.

Peirce, C. (1984). Writings of Charles S. Pierce. Vol: 2.

Pierre, J., & Peters, G. B. (2000). Governance, Politics, and the State. New York: NY: St Martin's Press.

Polidano, C. (2000). Measuring Public Sector Capacity. World Development, 28(5), 805-22.

Pollitt, C. (1995). Justification by works or by faith? Evaluating the new public management. *evaluation*, *1*(2), 133-154.

Pye, L. (1966). Aspects of political development; an analytic study, Boston, Little, Brown.

Pye, L. & Verba, S. (1965). Political culture and political development. Princeton, N.J., Princeton University Press.

Radaelli, C. M. (2000). Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance*, *13*(1), 25-43.

Rainey, H. G. (1983). “Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles.” Administration and Society 15:207-42.

Rainey, H. G. (1990). Public Management Recent Developments and Current Prospects (157-184), içinde N. B. Lynn ve A. Wildavsky eds. Public administration : the state of the discipline. Edward Artinian Production.

Ranney, A. (1968). Preface. İçinde A. Ranney ed. Political Science and Public Policy, Chicago: Markham.

Resmi Gazete, (10.07.2018), 1 numaralı *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.*

Resmi Gazete, (15.07.2018), 4 numaralı *Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.*

Riggs, F.W. (1964). Administration in developing countries: The Theory of Prismatic Society. Houghton Mifflin Co.

Rhodes, R. A. W. (1994). "The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain." Political Quarterly 65 (2):138-51.

Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.

Rose, R. (1974). The Problem of Party Government. London: Palgrave Macmillan.

Rourke, F.E. (1984). *Bureaucracy, politics, and public policy*, Boston : Little, Brown.

Rostow, W.W. (1960). The Stages of Economic Growth . Cambridge University Press.

Sabuktay, A. (2014). *Mülksüzleştirmenin Yönetimi-2000’lerde Türkiye’de Devlet ve Kamu Yönetimi*, NotaBene Yayınları, Ankara.

Sarı, M. (2004), Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları, Uzmanlık Yeterlik Tezi, T.C. Merkez Bankası Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.

Sarıca, S. Ö. (2020). Türkiye'de İdari Kapasite: İller Üzerine Bir Değerlendirme. Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Sarıca, S. Ö. (2021). Türkiye'de İllerin İdari Kapasite Endeksi. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, *11*(4), 1754-1771.

Sarıca, S.Ö. & M. Acar, (2022), İdari Kapasitenin Anlamı ve Önemi Üzerine Bir İnceleme, *Türk İdare Dergisi*, 94(494), 307-336.

Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American political science review*, *64*(4), 1033-1053.

Schechter, M.G., (2010). Historical Dictionary of International Organizations, Second Edition, Scarecrow Press.

Seeberg, M. B. (2014). State capacity and the paradox of authoritarian elections. *Democratization*, *21*(7), 1265-1285.

Self, Peter (1993), Government by the market? The Politics of Public Choice, UK: Macmillan Education.

Shils, E. (1962). *Political Development in the New States* .The Hague: Mouton.

Sikkink, K. (1991). *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Cornell University Press.

Silvert, K.H. (1964). Expectant Peoples: Nationalism and Development. New York: Random House.

Simon, Herbert A. (1997), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* .(4th ed), New York: Free Press.

Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. Eds. (1997). *Classics of public administration*. Fort Worth : Harcourt Brace College Publishers.

Shafritz, J. M. (2000). *The dictionary of public policy and administration*. Routledge.

Shue, Vivienne. 1991. "Powers of State, Paradoxes of Dominion." In K. Lieberthal, J. Kallgren, R. MacFarquhar, and F. Wakeman (eds.), Perspectives on Modern China: Four Anniversaries, Armonk: M. E. Sharpe, 1991.

Skocpol, T., (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press.

Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies for Analysis in Current Research. P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Ed) içinde, Bringing the State Back In (s. 3–43). Cambridge: Cambridge University Press.

Skocpol, T. (1992). Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Skocpol, T. & Kenneth F. (1982). State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. Political Science Quarterly 97 (2):255-78.

Skowronek, S. (1982). Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920. New York: NY: Cambridge University Press.

Slater, D., & Fenner, S. (2011). State power and staying power: Infrastructural mechanisms and authoritarian durability. *Journal of International Affairs*, 15-29.

Sobacı, M. Z. (2014). İdari Reform ve Politika Transferi. Bursa: Dora.

Soifer, H. D. (2016). The Development of State Capacity(181-194), *Edited by Fioretos,O., Falleti,T.G. and Sheingate,A. The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*,New York: Oxford University Press.

Sowa, J. E., Selden, S. C., & Sandfort, J. R. (2004). No longer unmeasurable? A multidimensional integrated model of nonprofit organizational effectiveness. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, *33*(4), 711-728.

Söyler, M. (2020). Kavram ve Kuram Analizi Yöntemi: Sartori Geleneği. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, *17*(66), 93-115.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, *50*(155), 17-28.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2019), Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları Türkiye 2. Ulusal Gözden Geçirme Raporu "Ortak Hedefler için Sağlam Temeller" 2019.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2022a), 2023 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2022b), On İkinci Kalkınma Planı (2024 - 2028) Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Grupları El Kitabı.

Şaylan, G. (1981). *Çağdaş Siyasal Sistemler*. TODAİE.

Şener, H. E. (2008a). Public administration reform in the context of the European Union enlargement process: The Hungarian and Turkish cases. Doktora Tezi, Ankara.

Şener, H. E. (2008b). Avrupa Birliği Neo-Liberalizm ve İdari Reform İlişkisi. *Memleket Siyaset Yönetim*, *3*(7), 112-137.

Şener, H. E. (2010). Türk Kamu Yönetiminde AB Örgütlenmesi: Yapı ve İşleyiş.İçinde Editör: H. E. Şener& E. Esen *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi: Türkiye, Macaristan ve Polonya, Ankara: Phoenix Yayınları*, (65-88), Ankara.

Tamer, H. Y. & Övgün, B. (2020). Yapay Zeka Bağlamında Dijital Dönüşüm Ofisi . Ankara Üniversitesi SBF Dergisi , 75 (2) , 775-803 .

Tarim, A., & Karan, M.B., (2001). Data Envelopment Analysis in Performance Evaluation, International Journal of Government Auditing, Ekim, Cilt 28, Sayı 4.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (1963), KALKINMA PLÂNI (BİRİNCİ BEŞ YIL) 1963 — 1967, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (1994), Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2362 - ÖİK: 429, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (1995a), Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Entegrasyonlar (AT, NAFTA, PASİFİK) ve Türkiye (AT, EFTA, KEİ, Türk Cumhuriyetleri, ECO, İslam Ülkeleri) İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye (Değerlendirme Raporu) Kitap 1, Yayın no: DPT: 2374- ÖİK: 439, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (1995b), Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Entegrasyonlar (AT, NAFTA, PASİFİK) ve Türkiye (AT, EFTA, KEİ, Türk

Cumhuriyetleri, ECO, İslam Ülkeleri) İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Türkiye- Türk Cumhuriyetleri İlişkileri Raporu Özeti Kitap 5, DPT: 2410 – ÖİK: 471, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2000a), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT: 2517 -ÖİK: 535, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2000b), Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT: 2507 – ÖİK: 527, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2001a), Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları, 1964-2000 Cilt 1 Yayın No. 2596 Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2001b), Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT: 2538-ÖİK: 554, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2007), Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT: 2721-ÖİK: 674, Ankara.

T.C. Dışişleri Bakanlığı, (t.y.), İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD), https://www.mfa.gov.tr/iktisadi-isbirligi_ve-gelisme-teskilati-_oecd_.tr.mfa adresinden 20.06.2023 tarihinde erişim sağlandı.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2012), Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınma Raporu: Geleceği Sahiplenmek, Ankara.

T. C. Kalkınma Bakanlığı (2013), Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Ankara.

T. C. Kalkınma Bakanlığı, (2014a), Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

T. C. Kalkınma Bakanlığı, (2014b), Kamu İşletmeciliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

T. C. Kalkınma Bakanlığı, (2014c), Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

T. C. Kalkınma Bakanlığı, (2014d), Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

T. C. Kalkınma Bakanlığı, (2014e), Afet Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

T. C. Kalkınma Bakanlığı, (2014f), Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2018b), Kamu Harcamalarında Etkinlik Çalışma Grubu Raporu Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı, (2007), 2008 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı, (2011), 2012 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı, (2013), 2014 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara.

Tektas, A., & Helvacioglu Kuyucu, A. D. (2010). Comparative Performance Assessment In EU Pre-Accession Funds (139-152). in edited by Alex Lazinica. New Advanced Technologies. IntechOpen.

The Classic French Dictionary: French-English and English-French (1956). Folett Publishing Company.

Tilly, C. (1975), Western state-making and theories of political transformation, (601-638), Tilly,C.(Ed) *The formation of national states in Western Europe*, Princeton University Press.

Topal, A. (2020). Yeni Sağ. İçinde Atılgan, G., & Aytekin, E. A. (Eds.). (2020). *Siyaset Bilimi: Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler*. Yordam Kitap.

Torum, O., O., Babüroğlu, T.T., Evcimen, F., Gün, T., Savaş, E., Payzın, E., Aydın, C., Atacık & Z., Gürel. (2010). Kamuda Stratejik Yönetim Kapasitesi Geliştirme Projesi: StratejisT Modeli, Stratejisi ve İşletim Sistemi. Sabancı Üniversitesi, İstanbul.

Turkish Republic Ministry of Development, (2016), Report on Turkey's Initial Steps towards the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, Ankara.

Uçar Kocaoğlu, B. (2013). Belediyelerde Yönetsel Kapasite Değerlendirmesi: İç Anadolu Bölgesi ve Arizona Eyaleti Belediyeleri Örneklerinin Karşılaştırılması.

Uçar Kocaoğlu, B., & Saylam, A. (2022). Kamu Yönetiminde Yönetsel Kapasiteyi E-Katılım Perspektifinden Değerlendirmek. *Amme İdaresi Dergisi*, *55*(2).

UN, (1951), *Standards and Techniques of Public Administration with special reference to Technical Assistance for Under-developed Countries*, report of the Special Committee on Public Administration Problems, United Nations Publications, New York.

UN, (1971), Public Administration and Development: Public Administration in the Second United Nations Development Decade, E/4950.

UN, (1972), Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm.

UN, (1993), Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992) Volume I, Resolutions Adopted by the Conference, United Nation Publications, New York.

UN, (2002), Report of the World Summit on Sustainable Development, (Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002), A/CONF.199/20, United Nations Publications, New York.

UN, (2008), The Millenium Development Goals Report 2008, United Nations, New York.

UN, (2012), Report of the United Nations Conference on Sustainable Development, (Rio de Janeiro, Brazil 20-22 June 2012), A/CONF.216/16, United Nations Publications, New York.

UNDESA, (1967), United Nations Programme in Public Administration, Report of the Meeting of Experts, United Nations, New York.

UNDESA. (2009). The Contribution of the United Nations to the Improvement of Public Administration A 60-Years History, United Nations, New York.

UNDP, (1968), Report of the Governing Council, Fiftth Session (9-29 January 1968), United Nations, New York.

UNDP, (2006), National Human Development Report Liberia.

Ülger, İ. K., (2003). *Avrupa Birliği El Kitabı* . Seçkin Kitabevi, Ankara.

Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt33, Sayı 3, 15 – 31.

Verheijen, T. (1998), The Management of EU Affairs in Candidate Member States: Inventory of the Current State of Affairs, (16-40) içinde OECD (1998), "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", *SIGMA Papers*, No. 23, OECD Publishing, Paris.

Volgy, T. J., & Bailin, A. (2003). *International politics & state strength*. Lynne Rienner Publishers.

Waldo, D. (1948). The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration. New York: The Ronald Press Company.

Waldo, D. (1955). The Study of Public Administration. Garden City, N.Y.: Doubleday and Company.

Waldo, D. (1997). The Administrative State:Conclusion. İçinde Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (1997). *Classics of public administration*. Fort Worth : Harcourt Brace College Publishers.

Ward, M. (2004), Quantifying the World: UN Ideas and Statistics, Bloomington: Indiana University Press.

WCED, (1987), World commission on environment and development. *Our common future*, *17*(1), 1-91. Berlin (West).

Weber, M. (1946). Science as a Vocation, in *Science and the Quest for Reality* (382-394). Palgrave Macmillan, London.

Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Vol. 1-2). University of California press.

Weintraub, J. (1997). The theory and politics of the Public/Private Distinction(1-42). İçinde Weintraub, J., & Kumar, K. (Eds.). (1997). *Public and private in thought and practice: Perspectives on a grand dichotomy*. University of Chicago Press.

Weiss, L. (1998). *The myth of the powerless state*. Cornell University Press.

Weiss, T.G., T. Carayannis, L. Emmerij, & R. Jolly,(2005), UN Voices: The Struggle for Development and Social Justice Bloomington: Indiana University Press.

Weiss, T. G., & R. Thakur, (2010). *Global governance and the UN: an unfinished journey*. Indiana University Press.

Weiss, T. G. (2013) Global Governance: Why? What? Whither? Cambridge, UK: Polity Press.

Weiss, T. G. & R. Wilkinson, (2014) "Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change" *International Studies Quarterly*.

Weller, Patrick, & Herman Bakvis. (1997). "The Hollow Crown: Coherence and Capacity in Central Government." içinde The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives, ed. P. M. Weller, H. Bakvis and R. A. W. Rhodes. Houndmills, Basingstoke Macmillan.

White, L.D. (1997), Introduction to the Study of Public Administration, İçinde ed. Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (1997). *Classics of public administration*. Fort Worth : Harcourt Brace College Publishers.

Wildavsky, A. (1979). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Macmillan Press Ltd.

Wilson, W. (1997). The Study of Administration (1887) (14-26). İçinde ed. Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (1997). *Classics of public administration*. Fort Worth : Harcourt Brace College Publishers.

World Bank, (2001). Mozambique: Public Expenditure Management Review. Public Expenditure Review (PER); Washington, DC.

World Bank, (2002a). Romania- Building Institutions for Public Expenditure Management: Reforms, Efficiency and Equity - A Public Expenditure and Institutions Review. Public expenditure review (PER). Washington, DC.

World Bank, (2002b). Romania: Local Social Services Delivery Study, Volume 1. Summary Report. © Washington, DC.

World Bank, (2003a). Sudan- Stabilization and Reconstruction: Country Economic Memorandum, Volume 1. Main Text. Washington, DC.

World Bank, (2003b). Poland- Toward a Fiscal Framework for Growth: A Public Expenditure and Institutional Review. Public expenditure review (PER). Washington, DC.

World Bank; UNDP. (2010). State-Building : Key Concepts and Operational Implications in Two Fragile States--The Case of Sierra Leone and Liberia.World Bank, Washington, DC.

World Bank, (2013). Strengthening Public Revenue and Expenditure Management to Enhance Service Delivery. Mexico Policy Note; No. 9, Washington, DC.

World Bank, (2014). Moldova Public Expenditure Review : Reforming Local Public Finance for More Efficient, Equitable, and Fiscally Sustainable Subnational Spending, Washington, DC.

World Economic Forum (WEF), 2011, The Global Competitiveness Report 2011-2012, World Economic Forum, Geneva.

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, *34*(3-4), 165-171.

Yalçındağ, S. (1971). Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, *4*(2), 24-31.

Yu, J., & Guo, S. (Eds.). (2012). *Civil society and governance in China*. Springer.

İnternet Kaynakları

https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce-t%C3%BCrk%C3%A7e/elite adresinden 13.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/state adresinden 12.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

https://sdg.tuik.gov.tr/about/ adresinden 12.04.2023 tarihinde erişim sağlandı.

https://sdg.tuik.gov.tr/16/ adresinden 12.04.2023 tarihinde erişim sağlandı.

https://sdg.tuik.gov.tr/17/ adresinden 12.04.2023 tarihinde erişim sağlandı.

https://sdg.tuik.gov.tr/reporting-status/ adresinden 12.04.2023 tarihinde erişim sağlandı.

https://sozluk.gov.tr/

https://www.britannica.com/topic/elite-sociology adresinden 13.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

https://www.britannica.com/topic/state-sovereign-political-entity adresinden 12.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

https://www.etymonline.com/word/elite#etymonline_v_5740 adresinden 13.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

https://www.etymonline.com/word/state adresinden 12.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

https://www.etymonline.com/search?q=capacity&ref=searchbar_searchhint adresinden 06.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

https://www.merriam-webster.com/dictionary/elite adresinden 13.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

https://www.merriam-webster.com/dictionary/state adresinden 12.03.2022 tarihinde erişim sağlandı.

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211029-35.pdf adresinden 22.03.2023 tarihinde erişim sağlandı.

https://www.sbb.gov.tr/ozel-ihtisas-komisyonu-raporlari/#1668675990514-384a7e2d-aef7 adresinden 23.03.2023 tarihinde erişim sağlandı.

https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2020/04/EgitimSistemindeKaliteninArtirilmasiOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf adresinden 14.03.2023 tarihinde erişim sağlandı.

https://www.undp.org/expertise, adresinden 16.01.2023 tarihinde erişim sağlandı.

ÖZET

Bu tezin amacı idari kapasite kavramının ilk ortaya çıktığından itibaren geçirdiği evrimi göstermektir. Bu amaca ulaşmak için metin analizi ve politika transferi yöntemine başvurulmaktadır. Tezde kavramın anlaşılması için politika transferinin unsuru olan oyuncular aracılığıyla bir araştırma yapılmaktadır. Üç bölüm olarak kurgulanan tezin ilk bölümünde kavramsal çerçeve, ikinci bölümde uluslararası örgütler ve üçüncü bölümde ise Türkiye örneği üzerinden idari kapasite kavramı incelenmektedir. Kavramsal boyutları-bürokratik özerklik, bürokratik kapasite, devletin yönetim biçimi, idari reform ve kaynak yönetimi olarak- çıkarılan idari kapasite kavramı, literatürde kapasite geliştirme, politika kapasitesi ve devlet kapasitesi gibi farklı ancak iç içe geçmiş kavramlarla bir arada kullanılmaktadır. Kavram teorik gelişim sürecinde üç farklı anlama karşılık gelmektedir. Bunlar sırasıyla, idari faaliyet; kamu politikası belirleyici ve uygulayıcı olma ve performans ölçütü olmadır. İdari kapasite, BM bünyesinde «teknik ve idari yardım» ile başlayarak yerini «sürdürülebilir kalkınma amaçları için kapasite geliştirme» ye bırakmaktadır. Dünya Bankası ve IMF kavramı kırılgan ve çatışma sonrası devletler için geçerli olacak şekilde devlet inşası odağında kullanmaktadır. AB üyelik koşulu olarak sunduğu idari kapasite kavramında farklı ülke grupları için farklı pozisyon almakta, üyelik sonrası süreç için de kavramın geçerli olduğunu vurgulamaktadır. OECD, AB ile ortak politikalar izlemektedir. Türkiye'de kavram, AB'ye adaylık sürecinde bir reform gerekliliği olarak idari kapasitenin güçlendirilmesi üzerinden kurgulandı. Kavramın kamu yönetimine yansıması üç süreçle gerçekleşmektedir. Bunlar, idarenin geliştirilmesi, AB'ye üyelik koşulu ve BM etkisiyle sürdürülebilir kalkınma amaçlarının gerçekleştirilmesidir. Sonuç olarak neoliberal politikalar doğrultusunda değişen devleti niteleyen idari kapasite kavramının kaynağı, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için bir müdahale aracı olarak kullanan uluslararası örgütlerdir. Türkiye 2000 sonrası reform sürecini uluslararası örgütler-özellikle AB'ye uyum- ile meşrulaştırmaktadır. Türkiye'de idari kapasite kavramının günümüz kamu yönetimine yansıması bir yön değişimini vurgulamaktadır. Bu yansıma idari kapasiteden çok kurumsal kapasitenin öne çıktığı, sürdürülebilir kalkınma amaçlarına yönelişi ifade etmektedir. Türkiye açısından AB adaylık sürecinde idari kapasitenin en çok üzerinde durulan boyutu kaynak yönetimiyken, 2016 sonrası süreçte BM'nin etkisi ve sürdürülebilir kalkınma amaçları için kurumsal düzeyde kapasite geliştirmeye dönüşmektedir.

ABSTRACT

The functions, position, and field of activity of the state are redefined as the public administration evolves in tandem with global changes. This process should be assessed as a situation to which the state is exposed. However, as discussed in the thesis, the concept has been identified as an intervention tool, particularly by international organizations. Administrative capacity is a term that different people, states, and international organizations use for different purposes at different times. In this context, the meanings of the concept that we encounter at different times correspond to different international organizations. In post-World War II national development policies, and after 1987 sustainable development policies the United Nations (UN), and administrative capacity policies, as the implementer of the mentality developed after 1990, were primarily carried out with the European Union (EU). The World Bank and IMF apply the concept to fragile and post-conflict states in a state-building context. This thesis investigates this foundation through the lens of new public management- a theoretical reflection of the new right ideology on public administration theory- and document analysis. According to this claim, policy transfer is the technique that makes it possible to use the concept as a tool for intervention. The EU takes different positions for different country groups on the concept of administrative capacity, which it offers as a condition for membership, and emphasizes that the concept is also valid for the post-membership process. OECD follows common policies with the EU. In Turkey, the concept was built on strengthening administrative capacity as a reform requirement in the EU candidacy process. Three processes are used to reflect the concept of public administration. These are administration improvement, EU membership conditions, and the achievement of sustainable development goals with the help of the UN. As a result, the source of the concept of administrative capacity, which characterizes the state that has changed in accordance with neoliberal policies, is international organizations that use it as an intervention tool for underdeveloped and developing countries. Turkey legitimizes the post-2000 reform process with international organizations, particularly with the EU. The reflection of the concept of administrative capacity in today's Turkish public administration emphasizes a shift in direction. This reflection expresses the orientation toward sustainable development goals, in which institutional capacity takes precedence over administrative capacity. While resource management is the most emphasized dimension of administrative capacity in Turkey's EU candidacy process, it turns into institutional capacity building for the impact of the UN and sustainable development goals in the post-2016 period.